

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Rapporto sulla legislazione

anno 2013

A cura di:

Direzione di Area
Assistenza istituzionale

Alla stesura del rapporto hanno collaborato i seguenti Settori:

Assistenza legislativa alle Commissioni
Assistenza generale alle Commissioni
Assistenza al procedimento degli atti consiliari e ai lavori di Aula
Analisi di fattibilità per la valutazione delle politiche
Assistenza al CAL e alla COPAS
Assistenza alla CRPO
Area di Coordinamento attività legislative,
giuridiche e istituzionali della Giunta regionale

Gennaio 2014

Rapporto sulla legislazione : anno 2013 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura della Direzione di Area Assistenza istituzionale e dell'Area di Coordinamento attività legislative, giuridiche e istituzionali della Giunta regionale. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2014. - 224 p. ; 30 cm

328.370 945 5

Legislazione regionale - Toscana - 2013 - Rapporti di ricerca

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della Biblioteca del Consiglio regionale

In copertina gonfalone della Regione Toscana

Cura redazionale: *Antonella Meucci*

Copertina: *Lauro Laghi*

Composizione e stampa: *Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana*

Indice

Relazione di sintesi (G. Pastore)	pag. 7
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 31
Riforme istituzionali (P. Garro)	pag. 40
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 42
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 50
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 61
Politiche socio-culturali (C. Orione)	pag. 69
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 76
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 82
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 89
Relazioni sulle politiche di programmazione:	
Politiche di programmazione: un nuovo percorso (M.C. Tosetto)	pag. 97
Programmazione per la sanità e le politiche sociali IV commissione (R. Gambacciani)	pag. 103
Programmazione per l'ambiente VI commissione (R. Bardocci)	pag. 106
Programmazione per il territorio VI e VII commissione (R. Bardocci, G. Tarchiani)	pag. 113
Programmazione per le infrastrutture e la mobilità VII commissione (G. Tarchiani)	pag. 119
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (L. Moretti)	pag. 133
Caratteri e tendenze dell'iniziativa legislativa e della fase d'aula (A. Tonarelli)	pag. 141
Produzione e qualità della legislazione (C. Paradiso)	pag. 167

Partecipazione al processo legislativo e di programmazione:

Commissione di controllo (M. Santoro) pag. 191

Consiglio delle autonomie locali (CAL) (P. Cappelletto) pag. 193

Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi) pag. 199

Commissione regionale pari opportunità (CRPO)
(C. Ammendola) pag. 202

L'attività regolamentare pag. 209
(M. Mingioni)

Contenzioso costituzionale pag. 215
(E. Righi)

**Prospetto riassuntivo degli atti approvati
dalle Commissioni permanenti nell'anno 2013** pag. 223

Il Segretario generale, dottor Alberto Chellini, ha curato durante tutto l'anno il coordinamento dei lavori preparatori e finali necessari per la realizzazione del presente Rapporto

Al presente volume, oltre agli autori specificati nell'indice, hanno altresì collaborato:

- *per l'Assistenza generale alle commissioni*
Fulvia Agus, Riccarda Casini, Silvia Fantini, Luciana Felloni,
Maria Teresa Lumachi, Alberto Nistri, Francesco Rappocciolo, Lucia Spilli
- *Per l'Assistenza al procedimento degli atti consiliari e ai lavori d'aula*
Gabriella Foraci, Fabio Querci
- *per l'Assistenza di fattibilità alle commissioni*
Antonella Brazzini, Luisa Roggi, Alessandro Zuti
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Susanna Meloni, Alessandro Silei

RELAZIONE DI SINTESI

REDATTRICE: Gemma Pastore

1. QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE E LEGISLAZIONE REGIONALE

La crisi economico-finanziaria che dal 2008 ha progressivamente investito in modo sempre più profondo l'Italia ha globalmente orientato nel tempo la produzione legislativa nazionale e regionale, conducendo all'emanazione anche di interventi di ampio respiro istituzionale.

Ne è derivata una inevitabile attenzione politica a ipotesi di riforma della Costituzione, che vede al centro della discussione anche le Regioni, in particolare per quanto attiene alla ridefinizione dei limiti della potestà legislativa concorrente e ai sistemi procedurali del raccordo Stato/Regioni.

Su tale ultimo versante è uniforme la constatazione della necessità di ridisegno o ridimensionamento del sistema delle Conferenze, la cui stagione sembra esaurita, mentre si afferma l'ipotesi dell'abbandono del sistema del bicameralismo perfetto, con una riforma del Senato ipotizzato quale seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali.

A ciò si accompagnano proposte sulla ridefinizione dei poteri delle Regioni, considerata l'attuale ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni quale punto più critico dell'assetto costituzionale multilivello.

Tra le più rilevanti proposte quella contenuta nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, nominata dal Presidente della Repubblica, che prevede che l'elenco delle materie di competenza concorrente sia radicalmente sfolto, riportando allo Stato ampie competenze collegate ad interessi di livello nazionale e che propone che nell'articolo 117 della Costituzione sia inserita la clausola di supremazia a favore della legislazione statale per assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica.

Tale disegno da una parte ridefinisce il confine della potestà legislativa concorrente delle Regioni, mentre d'altra parte potrebbe condurre a limitare l'uso da parte dello Stato delle competenze trasversali (cfr. tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali) in funzione di limitazione delle competenze regionali.

Il dibattito sul riassetto delle competenze legislative statali e regionali è peraltro complesso e variegato nelle posizioni.

Da una parte infatti si dubita che sia utile ragionare in termini di elenchi di materie statali e regionali partendo dall'elenco delle materie dell'articolo 117 della Costituzione, visto che nella giurisprudenza della Corte costituzionale appaiono ormai delineati i criteri di riparto delle materie, nell'ambito di oltre dieci anni di profondo scontro tra lo Stato e le Regioni sulla riforma del Titolo V,

parte II, della Costituzione, varata nel 2001. Oltretutto, si osserva, la Corte ha abbandonato una nozione statica di competenza e quindi il riequilibrio della posizione delle autonomie regionali si può ottenere più che sul piano delle competenze, su quello procedimentale della partecipazione ai processi decisionali. Incentiva tale conclusione osservare che lo spostamento di una materia da un elenco all'altro non centrerebbe il vero punto di frizione tra lo Stato e le Regioni costituito ormai dal riparto delle risorse finanziarie.

Altri orientamenti, di segno diverso, considerano la complessità del sistema istituzionale pluricentrico, rispetto al quale è ritenuta insufficiente l'organizzazione dei rapporti Stato/Regioni attraverso la tecnica dell'enumerazione delle materie. Si propone quindi di affrontare il tema regionale sotto il profilo del governo delle politiche pubbliche, al pari di quanto rappresentato dall'assetto dell'Unione europea, dove dominano le competenze funzionali, rivolte al raggiungimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale, per cui le attribuzioni di materie si confondono con le attribuzioni di funzioni e compiti delle diverse istituzioni.

Le ipotesi e i dibattiti di riforma bene evidenziano la criticità del quadro istituzionale attuale e va considerato come anche nel 2013 i legislatori regionali abbiano condotto la loro azione a fronte di una legislazione statale molto pervasiva.

E' univoca la constatazione che a partire dal decreto-legge 138/2011 la legislazione statale è una legislazione governativa di tipo "commissariale" varata sulla scorta dell'emergenza. Esempio emblematico è proprio la disciplina statale sulla composizione dei consigli regionali, oggetto anche della sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012.

Un'ultima nota a conclusione di questa premessa è rivolta alla dimensione europea nella legislazione regionale.

La Toscana con la legge regionale 26/2009 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) ha disposto una disciplina generale sull'attuazione degli obblighi europei, che prevede anche l'emanazione della legge comunitaria regionale (*rectius* ora "europea"). Importante atto di verifica dello stato di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo è la relazione di accompagnamento alla proposta di legge.

Tali disposizioni non sono state attuate, non essendo stato avviato il sistema delle leggi europee regionali, le quali hanno importanza sul piano della visibilità dell'adattamento europeo realizzato, e può quindi eccepirsi la mancanza di un punto centrale di trasparenza nell'ambito della legislazione regionale per la verifica dello stato di adeguamento dell'ordinamento agli obblighi europei.

Tuttavia deve rimarcarsi come la dimensione comunitaria emerga comunque nella legislazione regionale e negli atti di programmazione principalmente attraverso il riferimento all'attuazione agli atti nazionali di

recepimento degli obblighi europei, oltre che dagli specifici riferimenti ad atti europei contenuti nei preamboli delle leggi e degli atti di programmazione.

2. LA LEGISLAZIONE NEL 2013

2.1 UNO SGUARDO D'INSIEME

Nella Regione Toscana, ove la legge regionale mantiene una condivisibile centralità tra gli strumenti della regolazione, la necessità di affrontare la situazione di crisi in atto, soprattutto sul piano economico e sociale, emerge nettamente dal quadro complessivo delle leggi regionali emanate sul piano istituzionale, ordinamentale e finanziario.

La puntuale illustrazione degli interventi legislativi del 2013 è contenuta nelle relazioni sulle politiche settoriali; in questa sede è opportuno solo sintetizzare il quadro d'insieme della legislazione emanata, segnalando aspetti di essa peculiari con alcuni approfondimenti.

L'intervento legislativo che si impone all'attenzione con più immediatezza è sicuramente quello della legge statutaria regionale 18/2013, con la quale sono stati ridotti il numero dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale ed è stato abolito il vitalizio, in attuazione dei principi di cui al decreto-legge 138/2011 e al decreto-legge 174/2012, quest'ultimo nettamente rappresentativo della necessità di ridurre i costi della politica.

Sempre in ambito istituzionale vanno registrati gli interventi finalizzati alla fusione dei comuni. Il 2013 ha visto l'entrata in vigore di ben sette leggi regionali di fusione.

A tali interventi, che pure a fronte della loro valenza istituzionale sono direttamente collegati alla legislazione della crisi, vanno affiancate le leggi regionali che hanno disposto direttamente misure economiche anticrisi, quali le leggi di modifica delle ultime leggi finanziarie, le leggi sulle tasse automobilistiche regionali, la legge sul riordino degli sgravi fiscali, come pure le leggi incidenti in ambito sociale con misure destinate al sostegno economico di famiglie, lavoratori e comuni colpiti da calamità naturali.

Nonostante l'inevitabile attrazione delle politiche regionali verso la necessità di affrontare al meglio l'emergenza economica, dall'esame del complesso della legislazione emanata nel 2013 emerge obiettivamente come il legislatore regionale toscano non abbia rinunciato a ricercare spazi autonomi e originali ambiti di esplicazione delle proprie competenze.

Sul piano ordinamentale si impongono all'attenzione sicuramente la nuova legge sulla programmazione e la nuova legge sulla partecipazione, leggi di ampio respiro e portata, i contenuti delle quali sono ascrivibili ad una autonoma azione riformatrice del legislatore regionale.

Medesima caratteristica hanno alcuni interventi legislativi in ambito sociale e sanitario, nei quali sono stati affrontati con originalità nuovi problemi emergenti e posti anche con drammaticità all'attenzione dell'opinione pubblica e della politica. Il riferimento è alla legge sulla ludopatia e alla legge sulla diffusione e uso dei defibrillatori, entrambe di iniziativa consiliare.

Con la legge sulla ludopatia la Toscana delinea azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno della dipendenza da gioco d'azzardo, fenomeno in progressivo aumento anche in relazione alla situazione di disagio e crisi economica in atto. Il legislatore regionale con la legge regionale 57/2013 prosegue l'indirizzo politico peraltro già formalizzato dal Consiglio regionale con la mozione 306 del 6 dicembre 2011 e sfrutta gli spazi riconosciuti alle Regioni dalla Corte costituzionale con la sentenza 300/2011.

La legge regionale 22/2013, sulla diffusione e uso dei defibrillatori, interviene sul fenomeno dell'alta incidenza di morti improvvise dovuta ad arresto cardiocircolatorio nel corso della pratica di attività sportive e motorie, in modo innovativo, tenuto conto del quadro generale della legislazione regionale, e in anticipo rispetto allo Stato, poiché al momento dell'emanazione della legge regionale le linee guida statali in materia, previste dall'articolo 7, comma 11 del decreto-legge 158/2012, non erano ancora state emanate.

Esempio questo appropriato di quanto affermato in premessa circa la volontà del legislatore regionale di esplicitare comunque la propria autonomia legislativa nelle materie di competenza a latere dell'affannosa attività legislativa di attuazione degli atti statali che costantemente investono le Regioni con efficacia vincolante.

A tali ultime leggi è bene affiancare anche la legge, in materia ambientale, con la quale è stata dettata una disciplina organica in materia di protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'uso dell'amianto.

E' anch'essa infatti di iniziativa consiliare e persegue il fine di affrontare il rischio per la salute derivante dall'amianto utilizzato in passato nei più disparati ambiti sociali e produttivi. La passata esposizione all'amianto uccide ancora oggi migliaia di persone l'anno e si ritiene purtroppo che tale numero continuerà ad aumentare nei prossimi dieci anni.

Nel settore delle attività produttive, la materia del commercio presenta da qualche anno discipline legislative regionali oggetto di scontro tra gli indirizzi nazionali orientati alla realizzazione della liberalizzazione delle attività e un'impostazione più restrittiva della Regione: una discrasia tra impostazioni politiche che ha condotto a numerose questioni di costituzionalità di leggi regionali sollevate dal Governo, alcune ancora pendenti.

Nel 2013 è così stata nuovamente modificata la legge regionale 28/2005, recante il Codice del commercio, con la legge regionale 13/2013. L'esigenza di intervenire sul codice è stata dettata anche dal ricorso governativo dinanzi la Corte costituzionale contro la precedente legge regionale 52/2012, emanata in

attuazione dei decreti-legge 201/2011 e 1/2012, e dalla necessità di adeguare la normativa regionale alla sentenza n. 291/2010 della Corte costituzionale, con la quale è stato dichiarato illegittimo l'articolo 29 della citata legge regionale 28/2005, in quanto derogatorio alla "Direttiva servizi" e alla legislazione interna di recepimento (d.lgs. 59/2010) in materia di commercio su aree pubbliche.

Il nuovo intervento legislativo ha comportato la parziale rinuncia di alcuni punti del ricorso citato, tuttavia anche la legge regionale 13/2013 è stata impugnata per quanto disposto in materia di autorizzazioni commerciali, prezzi di vendita degli outlet, il servizio di distribuzione di carburanti e relativi orari.

Continua pertanto la difficoltà di coordinamento della politica regionale con quella nazionale in questo settore.

La Regione è intervenuta nel 2013 anche in materia di professioni, disciplinando, negli spazi di propria competenza, le attività di tintolavanderia e di acconciatore (quest'ultima oggetto di incertezze applicative derivanti da una non chiara disciplina statale di riferimento), l'attività di estetica e di tatuaggio e piercing, quest'ultima con precisi risvolti sanitari, in considerazione del grado di pericolosità dell'attività.

La Regione, in materia di turismo, ha disciplinato la struttura ricettiva dell'albergo diffuso con la legge regionale 71/2013 che interviene per ultima nel panorama degli interventi regionali, probabilmente a fronte di esigenze di regolazione che si sono imposte sul territorio regionale in tempi diversi rispetto a quelli delle altre regioni in considerazione della diffusione dell'attività di agriturismo.

In ambito agricolo vanno ricordate le modifiche alla disciplina delle strade del vino, la modifica della recente disciplina dei consorzi di bonifica e la nuova normativa regionale in materia di appostamenti fissi per l'attività venatoria. Tali ultime discipline intersecano la materia del governo del territorio. Tali leggi concretizzano interventi non organici ma di puntuale modifica della normativa vigente, alla luce di esigenze contingenti.

Spazi innovativi, non direttamente legati all'attuazione della normativa statale sono stati ritrovati dalla Regione in materia di imprese di informazione e in materia di formazione professionale, con nuove norme in materia di tirocini e in materia di educazione.

E' stato provveduto al riassetto del sistema integrato dei servizi educativi della prima infanzia finalizzato a dare organicità alla materia, in termini di finalità e strumenti, definendo le competenze degli enti locali.

In materia di governo del territorio, materia intersecante numerose leggi tra quelle già citate, va annoverata la modifica dei parametri urbanistici ed edilizi con l'obiettivo di raggiungere sul territorio regionale la loro massima omogeneità.

Infine si segnala la nuova legge in materia di alienazione di immobili di edilizia residenziale pubblica finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione

del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) votata in aula articolo per articolo nell'ultima sessione di lavori del Consiglio regionale nel 2013 (mentre l'approvazione finale è stata rinviata ed è avvenuta il 14 gennaio 2014).

2.2 I METODI DELLA LEGISLAZIONE E L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

La produzione legislativa regionale è stata stretta spesso dall'urgenza del provvedere e dalla difficoltà della delimitazione degli spazi di competenza di intervento, dal momento che la legislazione concorrente viene pragmaticamente ridisegnata dall'attuale legislazione nazionale di emergenza che, sul piano della sussidiarietà, sottrae ambiti di competenza alle autonomie regionali.

Nonostante ciò emerge dall'analisi effettuata la conferma e la coerenza dei "metodi della legislazione" della Toscana, caratterizzati dalla puntuale attuazione degli indirizzi nazionali per quanto attiene agli interventi demandati alle Regioni, dalla forte dialettica tra l'Assemblea legislativa e l'Esecutivo regionale e dall'ampio spazio dato alla partecipazione dei soggetti interessati nel corso dell'iter legislativo.

L'urgenza del provvedere non ha quindi diminuito nel corso del 2013 la complessità dei procedimenti legislativi in termini di gruppi di lavoro, atti consiliari di indirizzo, audizioni, indagini conoscitive.

La produzione legislativa è diminuita passando dalle 65 leggi emanate nel 2012 alle 60 leggi del 2013. Tale diminuzione regolativa vale anche per i regolamenti passati dai 22 del 2012 ai 20 del 2013.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa, il 2013 vede un deciso aumento dell'iniziativa consiliare (54 proposte di legge), rispetto quella della Giunta regionale (44 proposte di legge), dato che aumenta la sua peculiarità considerando che sono state approvate in aula il 35% delle leggi di iniziativa consiliare, a fronte del 65% di quelle di iniziativa dell'esecutivo regionale.

Al contrario l'attività propositiva dell'Ufficio di presidenza è stata notevolmente contenuta, rispetto a quanto invece era stato segnalato per l'anno 2012, orientandosi esclusivamente su argomenti specifici. Le leggi il cui iter è stato avviato su iniziativa dell'Ufficio di presidenza sono solo due (leggi regionali 42 e 73 del 2013). Entrambe sono state esaminate direttamente dall'assemblea legislativa.

Con la legge regionale 42/2013 il Consiglio regionale ha inteso esprimere in maniera tangibile solidarietà al brigadiere Giuseppe Giangrande, di stanza nella nostra Regione, e rimasto gravemente ferito a causa di un attentato subito a Roma in occasione dell'insediamento del Governo guidato dal Presidente Enrico Letta, assegnandogli un contributo economico.

La legge regionale 73/2013 introduce una modifica alla disciplina della legge regionale 76/1997, recante misure a sostegno dell'attività dell'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa

“AICCRE” – Federazione regionale della Toscana, al fine di precisare, in ragione degli obblighi di contenimento e razionalizzazione della spesa, che anche il contributo economico da destinare all’AICCRE, in alternativa al distacco di personale, per l’attuazione del programma di attività ha carattere eventuale ed è in ogni caso subordinato alle scelte e alle disponibilità del bilancio di previsione per l’anno di riferimento.

Non sono state presentate proposte di legge di iniziativa popolare.

3. GLI ATTI DI PROGRAMMAZIONE NEL 2013

Per quanto attiene ai piani e programmi, nel rinviare alle relazioni specificamente formulate sui singoli atti, si rileva in questa sede che il 2013 registra l’adozione da parte del Consiglio regionale della delibera di integrazione al Piano di indirizzo territoriale (PIT) e della delibera di adozione del Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB).

Nel corso dell’anno si è svolta la discussione sul Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (poi approvato il 12 febbraio 2014), sul Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR), la cui istruttoria è aperta presso la competente commissione consiliare.

Di particolare momento è stata l’ampia istruttoria consiliare relativa alla proposta inviata dalla Giunta regionale di “Adozione dell’integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze”, in ragione della rilevanza politica dell’atto, deliberato in attuazione delle specifiche previsioni del Piano regionale di sviluppo per il 2011/2015.

L’adozione da parte del Consiglio regionale avvenuta a fine luglio 2013 prelude al successivo iter relativo all’approvazione finale nel corso del 2014. Dopo l’importante fase nella quale gli enti pubblici, i soggetti pubblici e privati interessati e i singoli cittadini possono esprimere le loro osservazioni, seguirà la relativa istruttoria tecnica presso le commissioni competenti, e infine l’approvazione definitiva.

L’integrazione del PIT concretizza un’azione regionale che si impone all’attenzione per la rilevanza dei contenuti, considerando anche che il PIT è uno strumento strategico per le politiche territoriali regionali, ed è in particolare l’atto di programmazione attraverso il quale la Regione Toscana stabilisce gli orientamenti per la pianificazione degli enti locali, le strategie per lo sviluppo territoriale dei sistemi metropolitani e delle città, dei sistemi locali e dei distretti produttivi, delle infrastrutture viarie principali, oltre alle azioni per la tutela e valorizzazione delle risorse essenziali. Il PIT ha poi valenza di piano paesaggistico, in adempimento al Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004).

Unitamente all'adozione dell'integrazione al PIT il Consiglio regionale ha anche approvato la risoluzione 205/2013 con la quale chiede alla Giunta regionale di attivarsi per fornire al Consiglio stesso il quadro dei costi complessivi di massima necessari per la realizzazione dell'opera, la verifica della sostenibilità del progetto da parte del soggetto proponente e ulteriori approfondimenti sull'impatto acustico ed ambientale della nuova qualificazione dell'aeroporto.

Il Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), in breve, persegue la ratio di trasformare il rifiuto in risorsa ed incrementare il recupero ed il riciclo.

Il Piano tiene conto del processo di "conversione ecologica" della società e dell'economia attivatosi negli ultimi anni, processo che trova tra i suoi punti di forza la gestione, ottimizzazione e rinnovabilità dei flussi di materia. Viene così affermato il necessario orientamento verso una cultura del risparmio, dell'efficienza e della rinnovabilità della materia che deve condizionare ora anche le politiche industriali ed economiche.

Il Piano persegue anche il principio di autosufficienza e autonomia gestionale del ciclo integrato dei rifiuti, con particolare attenzione per i rifiuti speciali, tutto ciò in conformità con gli indirizzi dell'Unione europea che punta ad un impiego più efficiente sul piano economico ed ecologico delle risorse, confermato anche dall'ordine di priorità nella gerarchia delle scelte per la gestione dei rifiuti contenuta nella direttiva 2008/98/CE.

Il Piano prevede che, annualmente, venga predisposto un documento di monitoraggio e valutazione del piano destinato a informare la Giunta regionale e il Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi previsti.

4. RIFORME E INTERVENTI ISTITUZIONALI

4.1 LEGGE STATUTARIA

Sul piano istituzionale l'intervento di riforma più rilevante è sicuramente la modifica dello Statuto regionale disposta con legge statutaria regionale 24 aprile 2013, n. 18 (Modifiche agli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto in materia di numero dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale e abolizione del vitalizio), riforma già annunciata dal Consiglio regionale con la risoluzione 6 settembre 2011, n. 78.

La legge statutaria dispone la riduzione del numero dei consiglieri, degli assessori regionali e dei componenti dell'Ufficio di presidenza.

Nel rinviare alla relazione sul punto di Paola Garro, in sede di sintesi si osserva che si tratta di un passaggio istituzionale epocale, che prefigura un Consiglio regionale completamente diverso dall'attuale, in termini anche indipendenti dalla ratio e dalle finalità della legislazione nazionale, che di tale

mutamento è stata occasione (art. 14, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 138/2011; art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge 174/2012).

La riduzione a quaranta del numero di consiglieri regionali non concretizza infatti un semplice riassetto numerico: si tratta di un nuovo Consiglio regionale che sarà eletto ai sensi di nuove regole elettorali, stabilite dalla legge regionale che, annunciata per l'anno in corso, accompagnerà la riforma statutaria, e che vedrà il proprio funzionamento ridisegnato da una necessaria e profonda modifica del Regolamento interno.

In tale senso la modifica statutaria incide profondamente sul Consiglio regionale prefigurando il riassetto strutturale e organizzativo delle sue articolazioni interne, dalle commissioni consiliari all'Ufficio di presidenza.

Alla riforma istituzionale relativa alla composizione e funzionamento del Consiglio regionale, che sarà compiutamente applicata dalla prossima legislatura, si affianca il tema della riduzione dei costi della politica, sul quale la legge statutaria interviene incidendo sul vitalizio e prevedendo il passaggio per i consiglieri regionali ad un sistema a carattere contributivo, la cui regolazione è demandata alla legge regionale.

In anticipo rispetto a tale previsione, nelle more del procedimento di emanazione della legge statutaria e ai fini dell'immediata attuazione del quadro legislativo statale soprarichiamato, la Regione Toscana ha disposto l'abolizione del sistema del vitalizio con la legge regionale 66/2012, e successivamente con la legge regionale 85/2012, di modifica alla legge regionale 3/2009, il nuovo sistema previdenziale contributivo è stato compiutamente regolato. Peraltro al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica il legislatore toscano ha imposto ulteriori limiti alla spesa per il funzionamento degli organi politici, in particolare, limitando, più di quanto disposto in sede nazionale, il trattamento dei Presidenti della Giunta regionale e del Consiglio regionale e prevedendo, tra il limite massimo e quello minimo previsto dalla normativa nazionale, un ulteriore limite intermedio di spesa per i consiglieri con specifiche funzioni e gli assessori.

4.2 FUSIONI DI COMUNI

Prevista dall'articolo 133 della Costituzione, la fusione consiste in un processo di accorpamento e soppressione di più Comuni preesistenti finalizzato ad istituire un nuovo Comune unico.

La ricerca di sinergie e finanziamenti utili allo svolgimento dei servizi in un contesto di crisi economica trova nella fusione un importante strumento a disposizione dei comuni, affinché questi possano esercitare le loro funzioni in un modo più efficiente e più corrispondente alle esigenze dei cittadini.

Lo stesso disegno di legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (AS 1212), attualmente in discussione, incentiva e favorisce tale strumento.

Il quadro d'insieme dei procedimenti di fusione che si sono svolti, per il quale si rinvia alla relazione di Ilaria Cirelli, offre lo spunto a riflessioni sul rapporto tra il principio di rappresentanza e i poteri istituzionali dei Comuni e della Regione.

Punti di forza di un progetto di fusione sono sicuramente la razionalizzazione dei servizi e della spesa, la riduzione dei costi degli organismi rappresentativi (sindaco, assessori e consiglieri), i finanziamenti garantiti al nuovo Comune unico per diversi anni; punto di debolezza presso le comunità locali è invece il sentire il rischio di una perdita di identità storica e di rappresentanza nell'ambito del nuovo comune che si forma.

La stessa Carta costituzionale nel demandare alla Regione la titolarità dell'iniziativa attraverso le proprie leggi, impone di sentire le popolazioni interessate. Il referendum consultivo per ogni progetto di fusione è allora un passaggio fondamentale al fine del coinvolgimento dei cittadini al momento della decisione.

I referendum che si sono svolti in Toscana offrono un variegato spettro di conclusioni: si passa dall'esito positivo della consultazione con la maggioranza della popolazione favorevole alla fusione, al caso in cui il verdetto non è stato univoco, con gli abitanti di un Comune che hanno votato a favore della fusione e quelli dell'altro che l'hanno ostacolata, al caso in cui prevalgono i voti negativi (Isola d'Elba, Casentino).

La varietà degli esiti referendari va incrociata con la varietà delle iniziative che hanno prefigurato fusioni di comuni: iniziative popolari ad opera di comitati promotori, iniziative avviate dai Comuni interessati, iniziative della Giunta e del Consiglio regionale.

Rispetto a tali diverse caratterizzazioni dei procedimenti di fusione, va evidenziato come la Regione abbia ritenuto prioritaria la tutela del principio di rappresentanza ed abbia considerato recessiva qualsiasi altra considerazione, rispetto alla prevalenza accordata alla volontà espressa dalla popolazione interessata.

5. LEGGI ORDINAMENTALI

5.1 LA NUOVA LEGGE SULLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

La legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale) ha riformato la disciplina generale della programmazione regionale realizzando un intervento legislativo di sistema che

incide su tutto l'ordinamento regionale, alla luce di obiettivi fortemente individuati in sede politica.

La nuova legge persegue il fine di semplificare il sistema generale della programmazione, aumentarne l'efficacia favorendo l'integrazione delle politiche settoriali, valorizzare la collaborazione e concertazione con istituzioni e parti economiche e sociali.

La legge regionale 44/2013, in particolare, rafforza il raccordo tra programmazione e bilancio, nella logica di ampliare il ruolo della programmazione, che ora è anche finanziaria, dal momento che è stato valorizzato il ruolo del bilancio per dotare gli obiettivi regionali delle risorse necessarie alla loro realizzazione.

Ora accanto al PRS, che ha validità per l'intera legislatura, si affianca il nuovo Documento annuale di programmazione (DAP), che reca le specificazioni annuali e gli aggiornamenti del PRS e tutti gli elementi sostanziali della programmazione delle politiche regionali. E' stata così introdotta nella programmazione pluriennale una maggiore concretezza e flessibilità degli strumenti, con la possibilità di aggiornare annualmente gli obiettivi prioritari individuati all'inizio della legislatura (sia a livello di PRS che di piani di settore), per tenere conto dei rapidi mutamenti dello scenario nazionale ed internazionale, a partire dagli impatti, spesso non prevedibili con troppo anticipo, delle leggi di stabilità e del "semestre europeo" di coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario.

Il bilancio declina poi le scelte programmatiche in termini finanziari, definendo il quadro delle risorse e stabilendo il limite massimo dell'indebitamento ed è articolato in base agli obiettivi definiti dalla programmazione. La definizione di una scadenza unitaria per l'approvazione del DAP e dei bilanci, nell'ambito della sessione unitaria di bilancio, ne valorizza il collegamento e la complementarietà delle finalità.

Il nuovo calendario, che prevede l'approvazione da parte della Giunta regionale della proposta del DAP entro il 10 novembre di ogni anno, comprime le successive procedure consiliari dal punto di vista temporale, accelerando i processi decisionali, con tempi certi di approvazione.

L'effetto di compressione dei tempi decisionali presso il Consiglio regionale merita qualche osservazione relativa al quadro d'insieme dal quale pure deriva la nuova legge regionale di programmazione.

Essa per questa parte ha soddisfatto l'esigenza di coordinare la programmazione regionale con le scadenze nazionali derivanti dal quadro europeo, che ha fortemente condizionato il legislatore statale e conseguentemente ha imposto l'adeguamento ad esso anche al legislatore regionale.

Va ricordato che l'Unione europea ha avviato nel 2010 una sostanziale revisione del sistema di governance economica dell'Unione, al fine sia di trovare

risposte alla crisi economica e finanziaria, sia di attuare la Strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione. Il coordinamento delle politiche economiche nazionali avviene attraverso una loro condivisione preventiva. In tale contesto è stato introdotto il "semestre europeo", che prevede la trasmissione alla Commissione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e delle politiche economiche e di bilancio di ciascun Paese, in una fase antecedente la loro attuazione a livello nazionale, per una valutazione condivisa.

Qualcuno osserva che a livello europeo sono stati rafforzati i meccanismi di controllo preventivo, contestuale e consuntivo della politica economica degli Stati membri senza una chiara legittimazione democratica, in nome dello stato di emergenza economica.

In ogni caso le decisioni europee hanno comportato un obbligo di adeguamento degli ordinamenti nazionali. Per quanto attiene all'Italia è stata modificata la legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) al fine di allineare il ciclo di programmazione nazionale alle regole del semestre europeo sotto il profilo della tempistica, dei documenti e dei loro contenuti sostanziali.

E' stato così introdotto il Documento di economia e finanza (DEF), unitamente al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma, come richiesto dall'ordinamento europeo, la cui presentazione è anticipata al 10 aprile, in modo tale da rendere possibile il successivo invio alla Commissione UE del PS e del PNR entro la fine di aprile. La scadenza della legge di stabilità è stata poi spostata al 15 ottobre.

Tale tempistica è il quadro di riferimento per il nuovo calendario regionale introdotto con la legge regionale 44/2013, ed è oggetto delle critiche di coloro che osservano che la riduzione dei tempi della sessione del bilancio dello Stato non appare congrua ed ha effetti negativi sulle procedure di bilancio delle Regioni, le quali devono successivamente approvare le loro leggi finanziarie e i bilanci in tempi ristretti. Al contrario sarebbe opportuno che il secondo semestre dell'anno, successivo a quello europeo, fosse temporalmente diviso in modo adeguato tra i diversi livelli istituzionali del Paese. (cfr. E. Russo, "*Il sentiero sempre più stretto della democrazia di bilancio*", in Astrid Rassegna – n. 3/2014).

5.2 LA NUOVA LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE

Con l'adozione della legge regionale 46/2013 intitolata (*Dibattito pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*), la Regione Toscana ha confermato la scelta assunta con la legge regionale 69/2007, prima legge in Italia a disciplinare il dibattito pubblico e ad inserire procedure deliberative all'interno delle classiche forme di partecipazione procedimentale.

Il procedimento che ha portato dalla legge regionale 69/2007 alla legge regionale 46/2013 è descritto nella relazione di Ilaria Cirelli. In questa sede, dedicata a considerazioni di sintesi generali, giova evidenziare la portata dell'intervento riformatore attuato nel 2013 con la legge regionale 46, che si presta ad ampie considerazioni sostanziali.

La legge regionale 46/2013 è l'unica in Italia ad essere ispirata al concetto di partecipazione come "fase" ordinaria del processo decisionale e all'idea che per migliorare la qualità delle decisioni sia necessario che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto all'esito del processo partecipativo.

Già nel preambolo si afferma che «la partecipazione all'elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell'ordinamento toscano».

Questa affermazione prelude all'idea, poi concretizzata dall'articolato, che la partecipazione non concerne solo la formazione degli atti amministrativi ma, in generale, la definizione delle politiche regionali e delle scelte collettive.

In questo modo la Toscana si colloca al centro della Costituzione, secondo la quale, ai sensi dell'articolo 3, la partecipazione è insita nella forma dello Stato democratico-sociale. Essa segna il rapporto che deve intercorrere tra Stato e società (cfr. art. 3, comma 2) e in tale modo costituisce un metodo di rapporto che condiziona anche la forma di Governo, fondata sulla necessaria integrazione tra rappresentanza e partecipazione (cfr. De Santis "La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione", in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Il rapporto tra istituzioni rappresentative regionali e partecipazione, che dalla legge toscana così ispirata consegue, è un rapporto di integrazione e la partecipazione diventa «*forma ordinaria di amministrazione e di governo*» della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi.

La partecipazione è descritta dalla legge come un "diritto" attribuito con un criterio di massima inclusività a tutti i soggetti che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del procedimento partecipativo e che sia utile far intervenire nel processo partecipativo stesso, indipendentemente da una posizione giuridicamente qualificata.

L'ampiezza del riconoscimento accordato al diritto di partecipazione richiede necessariamente il ruolo fondamentale dell'Autorità garante per la partecipazione per selezionare gli interessi coinvolti.

Rispetto alla disciplina del 2007, la legge del 2013 ha quindi modificato la struttura dell'Autorità, che è stata trasformata in un organo collegiale formato da tre componenti, caratterizzato dalla natura di Autorità indipendente.

Nello Statuto della Regione Toscana si fa riferimento ai partiti come «strumento fondamentale della partecipazione» (art. 72, comma 3), ma nella

disciplina legislativa della legge regionale 46/2013 i soggetti della partecipazione sono i cittadini e le associazioni di cittadini.

E' la conseguenza del criterio di massima inclusività adottato: i soggetti organizzati, associazioni e partiti, non possono monopolizzare i processi partecipativi, bilanciando quindi la rappresentanza di interessi che sono già forti e strutturati.

In tale modo la nuova legge regionale sulla partecipazione segna un passaggio significativo: la partecipazione non si esplica attraverso i tradizionali canali di rappresentanza politica, ma diventa forma "ordinaria" di amministrazione e governo della Regione.

In relazione a tali obiettivi e principi, la legge del 2013 non si discosta molto dalla precedente legge regionale 69/2007.

Lo stesso non si può dire per quanto concerne le modalità procedurali di partecipazione: il dibattito pubblico regionale e il sostegno regionale ai processi di partecipazione locali, diversi dal dibattito pubblico.

In primo luogo, viene data una definizione precisa di dibattito pubblico e delle opere di particolare rilievo alle quali si applica.

Viene superata ogni discrezionalità, e il dibattito pubblico è obbligatorio per tutte le opere pubbliche che superano la soglia di cinquanta milioni di euro.

Per tutte le opere, pubbliche e private, che non superano tale soglia, ma che sono superiori ad una soglia minima di dieci milioni di euro, come pure nei confronti di talune opere statali, l'Autorità è destinataria di una certa discrezionalità alla luce della quale, di propria iniziativa o su richiesta di altri soggetti, può attivare un dibattito pubblico.

Altro aspetto interessante della legge è che all'obbligatorietà del dibattito pubblico è correlato il principio che le spese relative all'informazione dell'opinione pubblica ed al rapporto con i cittadini devono essere considerate una voce essenziale all'interno del progetto di investimento. In questo modo ogni soggetto, pubblico o privato, che intenda realizzare un'opera - di rilevante impatto, sociale ed economico sul territorio - deve considerare il rapporto con la comunità di riferimento come un aspetto ineludibile della progettazione.

A conclusione del dibattito pubblico è imposto un preciso obbligo motivazionale degli atti adottati agli organi rappresentativi legittimati a prendere la decisione finale sull'opera. E' evidente la finalità della legge di creare percorsi di discussione pubblica che consentano di trovare soluzioni il più possibile condivise intorno a decisioni rilevanti per la comunità territoriale, responsabilizzando il decisore pubblico.

Accanto al dibattito pubblico altro strumento di partecipazione previsto è il sostegno e supporto regionale ai processi locali di partecipazione.

Anche in relazione alle procedure di sostegno e supporto va rilevato come la nuova legge operi la scelta, politica e di estremo interesse, di sollecitare il

radicamento dei processi partecipativi come modalità normale di formazione delle politiche pubbliche regionali. La legge tende a cambiare i metodi deliberativi integrando i meccanismi decisionali basati sulla logica rappresentativa.

Oltre alla obbligatorietà del dibattito, la legge introduce un principio di uguale importanza, ovvero, che ogni soggetto che realizza l'opera deve considerare nella progettazione anche i costi relativi al dibattito pubblico. Così i rapporti con i cittadini entrano, come un "costo", nella progettazione dell'opera la cui realizzazione deve essere "condivisa" dalla collettività di riferimento.

In conclusione la legge regionale 46/2013 sviluppa un principio fondamentale per il funzionamento delle democrazie contemporanee: il principio in base al quale tra rappresentanza e partecipazione esiste un rapporto che va sviluppato, integrando i meccanismi decisionali basati sulla sola logica rappresentativa, quando determinate decisioni, particolarmente conflittuali e controverse, richiedono una legittimazione non solo normativa.

6. LEGGI COLLEGATE ALLA LEGGE FINANZIARIA

Il pacchetto dei provvedimenti legislativi economico finanziari presentati a fine anno nel 2013 è stato costituito dalla proposta di legge 290 (Legge finanziaria per l'anno 2014), dalla proposta di legge 291 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e Pluriennale 2014/2016) e da tre proposte di legge collegate alla legge finanziaria 2014:

- la proposta di legge 292 (Riordino degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive);
- la proposta di legge 293 (Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla l.r. 16/2000, alla l.r. 40/2005, alla l.r. 51/2009, alla l.r. 85/2009 ed alla l.r. 81/2012);
- la proposta di legge 289 (Invaso di Bilancino. Trasferimento della proprietà. Disposizioni conseguenti).

Tali provvedimenti annunciati nel "Documento preliminare unitario DPEF 2014, legge di bilancio di previsione 2014 e pluriennale 2014-2016, legge finanziaria 2014 e leggi collegate", hanno costituito nuovamente elemento di riflessione innanzitutto in merito alla natura del collegamento che le leggi presentate unitamente alla legge finanziaria devono avere, e ulteriormente elemento di riflessione sull'idoneità del documento preliminare ad inserirsi nel processo di valutazione di tale collegamento.

Infatti l'articolo 13, comma 2 ter, della legge regionale 36/2001 stabilisce che *"Per leggi collegate alla legge finanziaria si intendono esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel*

documento preliminare unitario alla legge finanziaria e alle leggi collegate presentato al Consiglio regionale, entro il 30 settembre di ciascun anno, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale mediante l'approvazione di atti di indirizzo in sede di esame del documento preliminare stesso”.

Mentre da una parte la norma riportata richiede la valutazione del Consiglio del collegamento già in sede di esame del documento preliminare, d'altra parte anche in questo secondo anno di applicazione del comma 2 ter è stato rilevato che l'accertamento della sussistenza del requisito del collegamento di tali leggi con la manovra economica e di bilancio, in sede di documento preliminare, non risulta particolarmente agevole, stante la sua natura di atto generale.

In particolare, dagli enunciati descrittivi del documento preliminare, in assenza della visione della loro traduzione in articolati legislativi, non risulta possibile concludere in merito alla conformità delle proposte di legge annunciate come collegate al loro inquadramento teorico come leggi di settore, che hanno lo scopo di apportare alla legislazione vigente quelle modifiche necessarie a provocare gli effetti economici, la cui quantificazione, per le spese e per le entrate, rientra nella manovra impostata dalla legge finanziaria.

Di qui la conseguenza fattuale che l'effettiva verifica del collegamento non può che aversi in sede di commissione consiliare, all'atto quindi della effettiva verifica delle disposizioni formulate, come avvenuto nel 2012, quando non è stato riconosciuto il collegamento alla proposta di legge 191 (si veda sul punto il paragrafo relativo alla legge di semplificazione).

In ogni caso nel 2013 l'istituto del collegamento è risultato inapplicabile in quanto l'intero pacchetto legislativo è stato presentato oltre i termini previsti dalla legge. Nonostante ciò è stata approvata unitamente alla legge finanziaria la proposta di legge 292 (Riordino degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive).

7. LA QUALITÀ DELLA LEGGE

La qualità della legge comprende ogni aspetto formale, sostanziale e sistematico dell'atto normativo valutato sotto il profilo della leggibilità, comprensibilità, sistematicità, efficacia.

Nella Regione Toscana essa ha fondamento statutario nella analitica indicazione di principi e istituti contenuta nel Titolo III. Essi sono poi oggetto delle disposizioni attuative contenute nella legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione, nel Regolamento interno del Consiglio regionale, nelle intese

tra il Consiglio e la Giunta regionale e negli atti del Presidente della Giunta regionale afferenti all'attività normativa dell'esecutivo. A fronte dell'ampiezza di questo quadro regolativo della qualità della legge, la rilevazione della sua concreta attuazione è obbligatoria.

Anche la produzione legislativa del 2013 offre spunti di riflessione relativamente agli aspetti principali che fondano la qualità della legge, quali principalmente l'esclusione dello strumento delle leggi omnibus, il rispetto del principio della modifica, sostituzione, integrazione e abrogazione espressa dei testi unici, il ricorso alla tecnica della novellazione.

Tali principali metodi della legislazione negli anni precedenti erano stati oggetto di osservazioni tecniche da parte degli uffici preposti all'assistenza legislativa, come pure oggetto di risoluzioni recanti indirizzi del Consiglio regionale (cfr. Risoluzioni 95 e 163 rispettivamente sulla legge finanziaria e sulla legge di semplificazione).

Si ricorda in particolare che i rapporti sulla legislazione della Toscana per gli anni 2011 e 2012 avevano evidenziato l'attenzione da parte del Consiglio regionale alla necessità di escludere dall'ordinamento le leggi omnibus, perseguendo l'ordine sistematico del corpus normativo.

Sotto tale profilo era stata data attenzione alla corretta attuazione della legge regionale di contabilità, nelle parti nelle quali essa stabilisce il contenuto della legge finanziaria e prevede l'istituto delle leggi ad essa collegate (artt. 13 e 15 della l.r. 36/2001 "Ordinamento contabile della Regione Toscana"). Di qui l'adozione della Risoluzione 95 sopraccitata.

I settori di assistenza legislativa evidenziano costantemente sia il disordine legislativo e l'insufficienza dell'istruttoria legislativa derivante dalle leggi finanziarie omnibus incidenti su settori di diverse materie, sia il vulnus istituzionale, nella misura in cui esse alterano l'assetto delle competenze delle commissioni di merito, riportando la competenza delle materie settoriali alla prima commissione consiliare.

Tali azioni realizzate in sede politica e tecnica sono tutte finalizzate a garantire il rispetto del principio di omogeneità della legge.

Il principio di omogeneità è tra i fondamentali principi che reggono la qualità della legge, ma è difficile da definire in quanto è la finalità dell'intervento a costituirne l'elemento unificante. Sotto tale profilo esso non esclude quindi a priori il carattere settoriale o intersettoriale del provvedimento normativo, dal momento che è il tipo di finalità che con esso si vuole perseguire a determinarne l'omogeneità.

E' evidente che l'individuazione della finalità e l'inclusione nel testo delle disposizioni idonee a conseguirla sono il frutto di opzioni che sono anzitutto politiche, anche se non per questo esse sono libere.

Attesta tale affermazione la stessa Corte costituzionale con la sentenza 22/2012, con la quale ha annullato disposizioni inserite dalle Camere in un

decreto-legge nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione per "estraneità alla materia e alle finalità del medesimo", con un orientamento che a partire dal 2002 è stato costantemente rappresentato dal Capo dello Stato nei messaggi inviati alle Camere, con i quali ha più volte sottolineato l'importanza e la necessità di mantenere l'omogeneità dei contenuti degli atti. E' solo l'ultimo episodio connesso alla rilevanza politica, oltre che tecnica, della redazione di testi non omogenei, quello della vicenda parlamentare relativa alla votazione della legge 29 gennaio 2014, n. 5 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 133/2013, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia, decreto disomogeneo e quindi oggetto di differenti valutazioni politiche nelle sue diverse parti.

7.1 LA LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE

Concretizzano un'azione positiva di riassetto della legislazione regionale sotto il profilo della qualità della legge, alla luce dei principi brevemente richiamati, la legge regionale 9/2013, modificativa della legge regionale 40/2009 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009), e la legge regionale 27/2013, recante disposizioni di semplificazione di carattere settoriale. Con tali leggi è stata riaffermata l'esclusione delle leggi omnibus, in ossequio al principio di omogeneità della legge.

Nel rinviare per l'illustrazione del percorso procedimentale alla relazione di Ilaria Cirelli, giova in questa sede rimarcare che esse concludono un percorso di riordino sistematico che è iniziato nel 2012 con la chiarificazione dell'istituto della legge di semplificazione regionale.

Nell'occasione dell'istruttoria legislativa della proposta di legge 174 recante la "Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012" (poi emanata come l.r. 69/2012) il settore legislativo esprimeva perplessità a fronte dei contenuti disomogenei del testo presentato, il quale poteva essere connotato più come legge omnibus che come legge di semplificazione, e precisava altresì l'orientamento secondo il quale una specifica e periodica legge regionale di semplificazione può essere ammissibile, in termini di omogeneità del contenuto normativo, qualora essa affronti profili procedurali generali e trasversali dell'ordinamento.

Qualora invece gli interventi semplificatori comportino la riforma di ampie parti di leggi settoriali, questi dovrebbero trovare la loro propria sede in leggi di modifica testuale delle leggi settoriali medesime, pena il rendere la legge regionale di semplificazione una legge omnibus recante modifiche testuali nelle più disparate materie, riproponendo i problemi istituzionali relativi all'assetto delle competenze delle commissioni consiliari, già sollevati in relazione alle leggi finanziarie omnibus.

Tale impostazione, accolta dalla Toscana, è affatto diversa rispetto a quella rappresentata dalle leggi di semplificazione statali, le quali ricorrono

principalmente all'istituto della delega legislativa (cfr. art. 20, legge 59/1997), e quindi incidono nelle materie settoriali attraverso autonomi decreti legislativi ad esse dedicati.

Viene così delineata in sede regionale un'architettura legislativa costituita da una legge generale di semplificazione recante i principi e gli istituti generali, alla quale fanno riferimento tutte le leggi regionali di semplificazione settoriale che nel tempo intervengono.

In difetto di ciò, il ricondurre anche interventi settoriali nella legge generale di semplificazione rende quest'ultima disomogenea, non solo viene leso il principio della omogeneità di contenuto dei testi normativi, che costituisce uno dei principi fondamentali della qualità normativa, ma ne consegue anche un'alterazione del procedimento legislativo interno del Consiglio regionale, sotto il profilo della ripartizione di competenza tra commissioni di merito e commissione affari istituzionali.

Tale impostazione è stata puntualmente accolta dal Consiglio regionale con la risoluzione 163/2012, che peraltro richiamava l'analoga risoluzione 95/2011 relativa ai contenuti disomogenei della legge finanziaria, di cui escludeva l'ammissibilità chiedendo alla Giunta regionale di presentare proposte di legge a contenuto omogeneo evitando il ricorso a leggi omnibus.

Tale ricognizione spiega i termini nei quali la questione del contenuto delle leggi regionali di semplificazione si è riproposta nel 2013 in riferimento alla proposta di legge 191, poi emanata come legge regionale 9/2013.

La proposta di legge 191 era stata presentata a fine 2012 come proposta di legge collegata alla finanziaria per l'anno 2013, ma la prima commissione consiliare competente non aveva riconosciuto tale collegamento in ragione dei suoi peculiari contenuti afferenti sostanzialmente alle disposizioni attuative della legge 241/1990, contenute nella legge di semplificazione (l.r. 40/2009) di cui si disponeva la modifica. Veniva quindi considerato disatteso l'articolo 15 della legge regionale 36/2001, relativo all'istituto delle leggi collegate e il parere negativo della commissione è stato poi confermato dal Consiglio regionale.

Escluso il collegamento con la legge finanziaria, la proposta di legge 191 ha avuto un percorso temporale non legato ai termini di approvazione della stessa e ciò ha permesso lo svolgimento di una approfondita istruttoria legislativa.

Nel corso di quest'ultima venivano riproposti in sede tecnica i medesimi argomenti accolti dal Consiglio regionale con la risoluzione 163/2012 circa i contenuti disomogenei dell'atto recante in parte discipline e istituti generali, in parte interventi settoriali.

Si giungeva così alla formulazione di due leggi distinte: la legge regionale 9/2013 con la quale è stata modificata la legge regionale di semplificazione n. 40/2009 riportando ad omogeneità e generalità i suoi contenuti, afferenti alla disciplina del procedimento amministrativo, alla

semplificazione e alla trasparenza, e la successiva legge regionale 27/2013 nella quale sono state trasferite le disposizioni di semplificazione di carattere settoriale che hanno novellato tutte le leggi di settore di riferimento.

7.2 LA LEGGE FINANZIARIA

La legge regionale 77/2013 (Legge finanziaria per l'anno 2014) mantiene al contrario una percentuale di disposizioni estranee ai contenuti tipici.

La scheda di legittimità della proposta di legge 290 (Legge finanziaria per l'anno 2014) osservava che 19 disposizioni non apparivano conformi ai contenuti per essa previsti dall'articolo 13 della legge regionale 36/2013 (Ordinamento contabile della Regione Toscana).

Il confronto tra la proposta di legge 290 con la legge regionale 77/2013 ha messo in luce che in quest'ultima permangono 13 delle disposizioni estranee tra quelle evidenziate nella scheda.

7.3 ISTRUTTORIA LEGISLATIVA

La qualità della legge richiede una adeguata considerazione dell'istruttoria legislativa.

L'istruttoria legislativa ha un suo preciso valore innanzitutto come contributo al miglioramento della qualità della normazione sia sotto il profilo della formulazione sia sotto quello contenutistico. Essa costituisce uno strumento di controllo politico sull'esecutivo poiché valorizza, nell'ambito del procedimento legislativo, i momenti di controllo e di indirizzo, recuperando quindi un ruolo forte dell'assemblea nei confronti dell'esecutivo.

L'istruttoria è poi importante come momento di sviluppo di moduli procedurali collaborativi fra le forze politiche: non a caso è attribuita istituzionalmente alle commissioni quale momento di mediazione e di approfondimento tecnico.

La riprova della necessità di un'adeguata istruttoria è data nel 2013 dall'esito positivo della complessa istruttoria delle leggi regionali 9/2013 e 27/2013, già sopra illustrate, ma anche dalla conclusione dei lavori istruttori afferenti alla proposta di legge in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) approvata dall'aula articolo per articolo nella seduta del 19 dicembre 2013.

Si discosta da tale principio la legge regionale 79/2012, la quale, composta da ben 48 articoli, è stata presentata come legge collegata alla finanziaria per il 2013 (pdl 192) e tale collegamento era stato mantenuto, pure a fronte dei rilievi tecnici che evidenziavano la sua natura di legge ordinamentale, del tutto eccedente l'istituto delle leggi collegate regolato dal già citato articolo 15 della legge regionale di contabilità.

Il collegamento alla legge finanziaria ha imposto la compressione dei tempi istruttori rendendo la decisione legislativa non adeguatamente supportata da opportuni approfondimenti tecnici e politici. Da ciò è scaturita conseguentemente nel corso del 2013 la necessità dell'emanazione di ben due leggi di modifica a breve distanza di tempo: la legge regionale 8/2013, già nel marzo 2013, e poi, nel mese di ottobre, la legge regionale 60/2013.

Trova conferma in tale vicenda come tra le cause della “volatilità” della legge sia sicuramente da annoverare la frettolosa istruttoria legislativa.

7.4 TESTI UNICI E LEGGI DI RIORDINO

Altra questione che l'analisi della legislazione regionale 2013 porta all'attenzione è quello della difesa dei testi unici e parallelamente la questione dell'organicità delle discipline legislative contenute nelle leggi emanate.

I testi unici sono considerati dall'articolo 44 dello Statuto che recepisce il principio generale secondo il quale le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito. Correlato a tale principio è quello secondo il quale i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino da parte di testi unici siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute in essi.

Tali principi sono costantemente tenuti presenti dai settori di assistenza legislativa, che segnalano i casi in cui disposizioni formulate in modo autonomo vadano invece riformulate come novelle delle leggi di riferimento delle quali costituiscono modifica o integrazione. Si difende in tale modo l'organicità e la chiarezza della legislazione evitando stratificazioni normative.

Nel 2013 si registrano due casi di leggi regionali che si discostano da tali principi. La prima è la legge regionale 71/2013 in materia di albergo diffuso, legge di iniziativa consiliare, la quale è stata formulata quale legge autonoma rispetto al testo unico del turismo emanato con la legge regionale 42/2000.

Il secondo caso è inverso ed è costituito dalla legge regionale 79/2013 avente la finalità di riordinare organicamente gli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'IRAP. Dal testo di tale legge, di iniziativa della Giunta regionale, è stata estrapolata nel corso dei lavori consiliari la disciplina in essa inserita a fini di organicità, contenuta nella legge regionale 45/2012 relativa alle agevolazioni IRAP a soggetti imprenditori che promuovono progetti di valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio della Toscana. In tale modo la legge regionale 45/2012 rimane autonomamente in vigore.

Entrambi i casi evidenziano la difficoltà del rispetto dei principi della qualità della legge sul piano politico, quando si ritiene che l'organicità delle discipline legislative possa rendere meno visibile l'apporto politico dato alle singole partizioni.

7.5 LINGUAGGIO NORMATIVO

Ulteriori considerazioni finali possono essere svolte in merito al linguaggio normativo che è parte essenziale della qualità della legge, in quanto intrecciato strettamente ai temi della comprensibilità, conoscibilità e applicabilità delle norme.

La qualità del linguaggio che si usa nel formulare gli atti normativi determina la distanza tra comunità civile e mondo giuridico, provocando, nella misura in cui la legge sia incomprensibile, incertezze applicative, aumento dei ricorsi e in ultimo il distacco dalle istituzioni. Di qui l'opportunità di perseguire obiettivi di chiarezza, nelle norme o in documenti che le spieghino. Si può individuare la radice di questa necessità nei dettami dell'articolo 3 e dell'articolo 118, quarto comma della Costituzione.

L'evidente importanza di perseguire quanto più possibile la chiarezza linguistica delle leggi ha originato due particolari decisioni dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, il quale con la deliberazione n. 116/2013 ha assunto tra gli obiettivi strategici del Consiglio medesimo quello della semplificazione, chiarezza e omogeneità del linguaggio normativo, enucleando due azioni di intervento relative all'integrazione delle regole di tecnica legislativa già adottate per quanto attiene ai riferimenti normativi e all'adozione di formule legislative standardizzate.

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

REDATTRICE: Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Le numerose leggi esaminate dalla Prima Commissione nel corso del 2013 e successivamente approvate dal Consiglio regionale possono, in via di larga massima, essere ricondotte a due tipologie fondamentali, le leggi che recano interventi finanziari, principalmente motivati dalla necessità di introdurre misure economiche per fronteggiare la crisi economica e di individuare, anche adeguandosi agli strumenti varati al riguardo dal governo, azioni per stimolare la crescita economica e le leggi di carattere istituzionale, come quelle aventi ad oggetto la fusione di nuovi comuni, che costituisce il tema dominante tra gli interventi legislativi di questo anno e le altre, di rilievo ordinamentale, come la nuova legge sulla programmazione e la legge sul dibattito pubblico e la partecipazione.

Nella prima tipologia sono presenti le numerose leggi che hanno dato luogo ad articolati interventi di variazione delle ultime leggi finanziarie (legge regionale 9/2013, legge regionale 19/2013, legge regionale 27/2013, legge regionale 39/2013, legge regionale 54/2013), la legge regionale 63/2013 in materia di tasse automobilistiche regionali, la legge regionale 79/2013 relativa alla disciplina degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta IRAP, ma anche la legge regionale 72/2013 e la legge regionale 74/2013 che sono intervenute per il sostegno finanziario, rispettivamente, di famiglie e lavoratori in difficoltà e dei comuni colpiti da eventi calamitosi.

1.1 LA LEGGE SULLA PROGRAMMAZIONE

Per quanto concerne, invece, le leggi di carattere istituzionale, fondamentale importanza ha la legge sulla programmazione (legge regionale 44/2013), frutto del lavoro di un gruppo appositamente costituito in Consiglio, che costituisce una legge di attuazione statutaria e sostituisce integralmente la precedente disciplina data dalla legge regionale 49/1999, con gli obiettivi di assicurare lo sviluppo dell'efficacia e dell'efficienza, la semplificazione dei procedimenti e lo snellimento dei tempi nella programmazione, la massima integrazione delle politiche settoriali, la più ampia concertazione e partecipazione da parte delle parti sociali.

Il Programma regionale di sviluppo costituisce sempre l'atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale ma, a differenza di quanto previsto nel quadro normativo previgente dato dalla legge regionale

49/1999, ora contiene gli indirizzi per le politiche regionali di settore da realizzarsi nel corso della legislatura, che vengono annualmente specificati ed eventualmente aggiornati dal DAP che contiene, anno per anno, le modalità della loro attuazione.

Il Documento annuale di programmazione (DAP), che sostituisce il documento di programmazione economica e finanziaria, è dunque caratterizzato dal rafforzamento degli elementi programmatici con la previsione di obiettivi e risultati connessi alle risorse finanziarie disponibili.

Grande rilievo assume nella legge la necessità di assicurare la massima coerenza alla programmazione economico-finanziaria di livello nazionale ed europeo, di qui lo spostamento in avanti dei termini di elaborazione ed adozione del DAP rispetto al DPEF, onde consentire il massimo raccordo con il documento di economia e finanza del governo, presentato a settembre e a sua volta redatto in base alle indicazioni e raccomandazioni formulate dalla Commissione europea agli stati membri al termine del semestre europeo.

Gli atti di programmazione settoriale ed intersettoriali divengono quindi *eventuali* ad eccezione cioè di quelli previsti dal PRS e di quelli obbligatori ai sensi della normativa nazionale ed europea.

Da sottolineare infine il rispetto del bilanciamento dei poteri tra gli organi regionali con un deciso rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo in materia del Consiglio regionale.

1.2 LA LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE

La legge regionale 46/2013, in materia di partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, dà luogo all'altra legge di rilevanza ordinamentale, la cui formazione ha avuto luogo in Consiglio tramite l'istituzione di un gruppo di lavoro a cui ha partecipato anche la Giunta regionale tramite propri funzionari. La legge precedente in materia, la legge regionale 69/2007, prevedeva, per la propria vigenza, il termine del 31 dicembre 2012. Tale termine era stato tuttavia prorogato con la legge regionale 72/2012 per consentire la valutazione sugli esiti della applicazione della legge.

Dall'indagine conoscitiva promossa dalla Prima Commissione di concerto con l'Ufficio di presidenza del Consiglio, e realizzata anche su richiesta della Portavoce dell'opposizione, si è giunti all'approvazione della risoluzione consiliare n. 168 del 2012, con cui sono stati evidenziati i punti fondamentali della disciplina previgente da confermare, modificare o eliminare.

I punti fondamentali del nuovo testo di legge attengono al superamento del carattere monocratico dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, il coordinamento delle sue funzioni con quelle analoghe attribuite alla figura di garanzia prevista dalla legge sul governo del territorio, e

soprattutto l'obbligatorietà dell'istituto del Dibattito pubblico in tutti i casi di opere pubbliche di competenza regionale il cui costo superi la soglia di cinquanta milioni di euro.

La legge regionale 46/2013 è stata impugnata dal governo nella disposizione che prevede, per i componenti dell'Autorità, un gettone di presenza di trecento euro per ogni seduta collegiale. Tale previsione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe lesiva dell'articolo 6 del decreto-legge 78/2010 relativo alla riduzione dei costi inerenti la partecipazione agli organi collegiali degli enti pubblici. La Regione Toscana non si è costituita nel giudizio dinanzi la Corte costituzionale.

1.3 LE LEGGI DI FUSIONE DEI COMUNI

Senza dubbio, rimanendo nella trattazione delle leggi di carattere istituzionale, il tema fondamentale delle leggi esaminate dalla Prima Commissione nel 2013, è stato quello della fusione dei comuni, leggi la cui iniziativa è stata, per la gran parte, della Giunta regionale, ma anche consiliare.

La fusione dei comuni che, come noto, costituisce un importante strumento di risparmio delle risorse pubbliche, di riordino e di semplificazione, mira altresì a garantire una dimensione di area più vasta nella pianificazione, nella programmazione e nella erogazione dei servizi a favore della cittadinanza. In tal senso la fusione è stata, ed è, fortemente sostenuta dalla Regione Toscana che ha previsto, nell'ambito della legge regionale 68/2011 sull'ordinamento delle autonomie locali, contributi finanziari a favore del nuovo ente, nato dall'aggregazione, che si sommano a quelli previsti, per la medesima finalità, dallo Stato.

Si è dunque registrato un grande interesse intorno a tale istituto, che ha portato alla presentazione di numerose proposte di legge istitutive di nuovi comuni, per fusione degli esistenti, di cui, tuttavia, solo 7 hanno avuto un esito positivo. Infatti le leggi di fusione approvate nel corso del 2013 sono sette ed in particolare:

- la legge regionale 31/2013 (Istituzione del Comune di Figline e Incisa Valdarno);
- la legge regionale 32/2013 (Istituzione del Comune di Castelfranco Piandiscò);
- la legge regionale 43/2013 (Istituzione del Comune di Fabbriche di Vergemoli);
- la legge regionale 67/2013 (Istituzione del Comune di Scarperia e San Piero);
- la legge regionale 68/2013 (Istituzione del Comune di Casciana Terme Lari)

- la legge regionale 69/2013 (Istituzione del Comune di Crespina Lorenzana)
- la legge regionale 70/2013 (Istituzione del Comune di Pratovecchio Stia).

Per converso, sono otto le proposte di legge, presentate nel 2013, che non sono andate a buon fine: la proposta di legge 203 (Istituzione del Comune di Castel San Niccolò Montemignaio) per fusione dei comuni di Castel San Niccolò e Montemignaio, la proposta di legge 213 (Istituzione del Comune Montagna Pistoiese per fusione dei comuni di Abetone Cutigliano, Piteglio e San Marcello Pistoiese), la proposta di legge 237 (Istituzione del Comune di Campiglia Suvereto per fusione dei comuni di Campiglia Marittima e Suvereto), la proposta di legge 240 (Istituzione del Comune di Arcidosso Castel del Piano per fusione dei comuni di Arcidosso e Castel del Piano), la proposta di legge 245 (Istituzione del Comune di Villafranca Bagnone per fusione dei comuni di Villafranca in Lunigiana e Bagnone), la proposta di legge 250 (Istituzione del Comune di Alta Valdera per fusione dei comuni di Capannoli, Palaia e Peccioli), la proposta di legge 255 (Istituzione del Comune di Aulla Podenzana per fusione dei comuni di Aulla e di Podenzana), la proposta di legge 265 (Istituzione del Comune di Borgo a Mozzano Pescaglia per fusione dei comuni di Borgo a Mozzano e di Pescaglia). La proposta di legge 238 (Istituzione del Comune di Val di Bisenzio per fusione dei comuni di Cantagallo Vaiano e Vernio) è stata sospesa.

Queste si aggiungono alle altre due proposte di legge, di iniziativa popolare, la proposta di legge 4 (Istituzione del Comune del Casentino mediante fusione dei comuni già facenti parte della Comunità Montana del Casentino) e la proposta di legge 10 (Istituzione del Comune dell'Isola d'Elba), presentate rispettivamente nel 2011 e nel 2012, che hanno avuto, a seguito della consultazione referendaria, esito negativo.

L'attivarsi dei processi di fusione ed il successivo constatare del numero limitato di quelli conclusi positivamente ha, via via, posto vari interrogativi, sul piano tecnico ma anche politico. Sono state, innanzi tutto, messe in luce molteplici criticità ed aspetti d'incertezza nell'applicazione della legge regionale 62/2007 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), anche in relazione alla diversa iniziativa legislativa, della Giunta, consiliare e popolare che avrebbe richiesto modalità diverse di svolgimento delle procedure. Si è, in particolare, constatato l'eccessiva durata di determinate fasi nonché il mancato coordinamento di tempi e di momenti procedurali previsti da normative diverse quali la stessa legge regionale 62/2007, la legge regionale 51/2010 sull'iniziativa popolare delle leggi ed il regolamento dell'Assemblea legislativa regionale (Regolamento interno 27 gennaio 2010, n.12), suscettibili tutte di confluire nel medesimo iter procedimentale.

Non solo, come sopra accennato, si sono poste importanti questioni sotto il profilo politico istituzionale, che hanno in primo luogo riguardato i contenuti sui quali il Consiglio regionale era chiamato ad esprimersi, nel momento della presentazione della legge sulla fusione, per far sì che l'iter proseguisse o meno.

Questioni che hanno comunque avuto una risposta attraverso le modifiche legislative a cui si accennava, recate dalla legge regionale 3/2013 e dalla legge regionale 30/2013. In particolare, in Commissione è stato particolarmente dibattuto se *l'orientamento* del Consiglio, previsto dall'articolo 60 della legge regionale 62/2007, dovesse, in fase preliminare, limitarsi a consentire lo svolgimento del referendum, in modo da permettere alle popolazioni interessate di esprimersi a meno di procedere ad una valutazione totalmente negativa sulla proposta di legge tale da condurre subito ad un parere contrario sulla stessa, ovvero se il Consiglio dovesse dar luogo ad una *valutazione puntuale su quella proposta di legge*, con quegli elementi specifici, suscettibile di esplicitare sin dall'inizio il giudizio politico del Consiglio, eventualmente negativo, nel merito di quella specifica fusione. Questa ipotesi, in verità più coerente con il testo della legge, era però suscettibile di comportare il disagio per i commissari di esprimersi *subito* negativamente su una specifica proposta di fusione, in aperta contraddizione con la scelta politica, unanimemente condivisa, di approvazione e sostegno di tale forma di aggregazione.

La modifica legislativa intervenuta con la legge regionale 30/2013 ha adottato la prima soluzione, la quale elimina l'espressione dell'*orientamento* sui contenuti della proposta di legge e recepisce la prassi applicativa che si era, del resto, già formata sul punto. Viene quindi previsto che il Consiglio deliberi direttamente lo svolgimento del referendum, a meno di esprimere il voto contrario sulla proposta di legge.

L'altra questione che ha animato, in questo anno, la discussione politica in Commissione sulle fusioni comunali, è stata quella relativa alla necessità di formarsi un convincimento il più possibile fedele alla realtà sull'*orientamento*, in proposito, delle popolazioni interessate, atteso che il rispetto della volontà popolare costituisce il criterio guida assunto dalla maggioranza consiliare nella trattazione di queste proposte di legge. La necessità per i commissari di disporre, sin dalle fasi preliminari, di una maggiore conoscenza dell'*orientamento* popolare è emersa soprattutto in occasione delle numerose proposte di legge d'iniziativa consiliare, il cui esito referendario è stato spesso negativo e rispetto a cui, evidentemente, la presentazione degli atti non è stata sempre preceduta da un'adeguata *esplorazione* preventiva della posizione dei cittadini coinvolti nella proposta di fusione.

Infatti, in ordine alle singole proposte di legge, è solo in seguito allo svolgimento della consultazione referendaria, che è emersa la contrarietà, da parte della popolazione coinvolta, rispetto al progetto di aggregazione. La precoce conoscenza dell'*orientamento* negativo, da parte di una o più comunità, si è rivelata auspicabile, se non necessaria, per modulare diversamente la posizione del Consiglio, nell'ambito della propria autonomia decisionale, rispetto a scelte procedurali che avrebbero potuto condurre ad un approccio negativo dei cittadini rispetto alle fusioni comunali. In taluni casi si sarebbe, ad esempio, potuto prospettare la mancata indizione del referendum, o limitarla a

solo alcuni, tra i comuni originariamente previsti nella proposta di legge, o ancora, porre in essere una campagna di maggiore informazione e promozione nelle località in cui la popolazione non appariva favorevole.

A questo proposito si segnala che con la legge regionale 30/2013 è stata introdotta la possibilità di prevedere, oltre al primo, ulteriori quesiti relativi alla fusione di un numero minore di comuni e conseguentemente deliberare lo svolgimento di più referendum con ad oggetto, appunto, quesiti diversi.

Va comunque ricordato come l'orientamento contrario delle popolazioni è stato messo in luce solo dall'esito del referendum anche nel caso delle due proposte di fusione di iniziativa popolare che, come noto, sono presentate sulla scorta di 5000 firme di elettori (anche se raccolte potenzialmente in tutta la regione), e non solo nel caso di proposte di iniziativa consiliare, rispetto a cui la legge regionale 62/2007 non richiedeva espressamente il parere degli organi rappresentativi dei comuni interessati.

Da qui la modifica legislativa, apportata sempre dalla legge regionale 30/2013, che richiede *in ogni caso* la consultazione dei comuni, anche nei confronti di proposte di legge originate dall'iniziativa popolare e consiliare. Va, peraltro, sottolineato come tale consultazione non è comunque sempre stata sufficiente a rilevare l'orientamento delle comunità, visto che, in alcuni casi, la posizione al riguardo che le amministrazioni locali hanno rappresentato alla commissione, non è risultata in linea con gli esiti delle successive consultazioni referendarie.

Va infine, sempre su questo tema, ricordato lo sforzo politico del Consiglio regionale, a fronte di risultati delle consultazioni *complessivamente* positivi sotto il profilo del numero dei voti favorevoli, di rispettare comunque l'eventuale volontà negativa, anche se espressa da una *sola* comunità e magari nell'ambito di un quorum di partecipazione modesto e di non procedere quindi all'approvazione della legge di fusione.

2. LEGGI TRASVERSALI ED EMENDAMENTI

La legge di manutenzione (l.r. 47/2013) e di semplificazione (l.r. 27/2013), hanno presentato una generale conformità ai contenuti propri di ciascuna di tali tipologie. La legge finanziaria per il 2014 (l.r. 77/2013) invece si discosta, in alcune disposizioni, dai contenuti previsti dall'articolo 13 della legge regionale 36/2001 sull'ordinamento contabile della Regione Toscana.

In ogni caso si osserva il permanere del tentativo, già registrato nel passato di inserire, in questa tipologia di leggi, norme intrusive invece che di farne oggetto di autonome leggi, dando luogo ai problemi, più volte ricordati, relativi al fatto che le commissioni di merito devono, in questi casi, limitarsi ad intervenire con un mero parere secondario su disposizioni dai contenuti prettamente settoriali. C'è comunque da rilevare la massima attenzione della

Prima Commissione al rispetto delle indicazioni e degli orientamenti espressi nei pareri secondari delle altre commissioni referenti.

L'aspetto più critico riguarda, come nel passato, la presentazione di emendamenti che hanno ad oggetto norme prive dei caratteri propri delle tipologie di appartenenza. Tali emendamenti, soprattutto se presentati in commissione all'ultimo momento, non lasciano possibilità di verifica sotto il profilo di merito e tecnico.

Si conta, in certo modo, sulla scarsa visibilità di taluni emendamenti alle proposte di legge trasversali, di per sé articolate e complesse, per far approvare disposizioni politicamente delicate e spesso problematiche sotto il profilo tecnico.

Sempre a proposito degli emendamenti, ma in questo caso con riferimento alla generalità delle leggi e non solo a quelle di carattere trasversale, si fa notare la frequente presentazione da parte di commissari, di emendamenti che hanno per oggetto disposizioni che, magari nell'ambito di provvedimenti urgenti, la Giunta non è stata in grado di inserire nella proposta di legge da inviare in Consiglio e vengono appunto fatti presentare da consiglieri della maggioranza per poter provvedere senza dover necessariamente ripassare dall'approvazione della Giunta. Ci si riferisce ad esempio al caso della legge regionale 39/2013, recante modifiche ad una serie di leggi tra cui le ultime due finanziarie, in cui rilevanti misure in materia di politiche sociali e di sostegno economico alle imprese, quali il microcredito e l'anticipazione di liquidità nel pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, sono state presentate ed approvate in questa forma.

3. IL PREAMBOLO

Si conferma l'importanza del preambolo quale efficace strumento a disposizione del legislatore per motivare eventuali apparenti illegittimità contenute nella legge regionale. In particolare si evidenzia nella legge regionale 30/2013 (Disposizioni in materia di referendum regionali. Modifiche alla l.r. 62/2007 ed alla l.r. 51/2010) i punti 7 ed 8 dei *Considerato* in cui si dà atto delle ragioni della non conformità della legge con l'articolo 74 dello Statuto regionale, nonché nella legge regionale 43/2013 (Istituzione del Comune di Fabbriche di Vergemoli per fusione dei comuni di Fabbriche di Vallico e di Vergemoli), al punto 9 dei *Considerato*, la motivazione della deroga all'applicazione, obbligatoria, della legge statale in materia.

4. LA TECNICA LEGISLATIVA

In questa sede si segnala, in particolare, un importante intervento correttivo di ristrutturazione del testo di cui è stata oggetto la proposta di legge 191 che aveva ad oggetto disposizioni di modifica della legge regionale 40/2009 (legge di semplificazione 2009) ed ulteriori disposizioni di semplificazione.

L'intervento tecnico dell'ufficio, nell'ottica della razionalizzazione della disciplina della semplificazione legislativa, ha integrato la legge regionale 40/2009 e riportato nella stessa le disposizioni ordinamentali relative agli istituti di semplificazione riservando, invece, ad una apposita e distinta disciplina le norme, sempre di semplificazione ma attinenti a fasi procedurali settoriali.

La proposta di legge 191 era stata presentata in Consiglio come collegato alla legge finanziaria per il 2013. Rispetto a tale proposta, la Prima Commissione aveva espresso voto contrario per assenza del collegamento con la legge finanziaria stessa ed una volta all'esame del Consiglio, questo aveva rinviato alla commissione per l'esame secondo le procedure ordinarie.

Quest'ufficio aveva proposto e sollecitato una sistemazione organica della materia "semplificazione" disciplinata dalla legge regionale 40/2009 e su cui la proposta di legge 191 interveniva in modifica.

Si era infatti rilevato, nella stessa legge regionale 40/2009 e conseguentemente nella proposta di legge 191, un complesso poco ordinato e disomogeneo di norme: alcune di carattere ordinamentale, relative agli istituti della semplificazione e della trasparenza, altre di semplificazione meramente settoriale attinenti a singole fasi procedurali previste, appunto, da leggi di settore. Da qui l'esigenza di un riordino tecnico normativo, che distinguesse in due diverse leggi i due distinti ambiti normativi.

La Prima Commissione ha dunque approvato la proposta di razionalizzazione della disciplina, consistente in una riformulazione del testo della proposta di legge 191 che consentisse di operare una modifica della legge regionale 40/2009 destinata a contenere la sola parte ordinamentale, per lasciare ad un altro distinto testo legislativo, la proposta di legge 217 (presentata d'iniziativa dell'ufficio di presidenza della commissione) tutte le disposizioni con contenuti di semplificazione settoriale.

Nella proposta di legge 217, su cui sono stati fatti convergere anche proposte di emendamento originariamente formulati sulla proposta di legge 191 e che per il loro contenuto hanno determinato l'assegnazione della proposta di legge 217 stessa all'esame congiunto della I e II commissione, è contenuta, oltre alle disposizioni di semplificazione settoriale originariamente recate dalla proposta di legge 191, anche l'abrogazione degli articoli della legge regionale 40/2009 aventi tale natura, dei quali, peraltro, la proposta di legge 217 fa salvi gli effetti a suo tempo prodotti sulle singole leggi di settore coinvolte.

Si è trattato di un intervento tecnico-redazionale di particolare complessità che ha richiesto un notevole impegno dell'ufficio e l'adesione politica di tutti i componenti della Prima commissione che ha dato origine a due leggi: la legge regionale 9/2013 e la legge regionale 27/2013.

5. RAPPORTI TRA CONSIGLIO REGIONALE E GIUNTA

Si ritiene possa essere di qualche interesse, con riferimento a tale tema, accennare a due episodi in cui la Prima commissione, chiamata ad esprimersi ai sensi dell'articolo 42 comma 2 dello Statuto, su proposte di regolamento di attuazione non si è limitata a formulare un parere contrario, ma ha chiesto alla Giunta di rinviare l'atto in commissione una volta modificato secondo le indicazioni fornite o, addirittura, di ritirarlo.

Va precisato che si trattava di regolamenti contenenti, tra le altre, disposizioni non conformi alle leggi cui davano attuazione.

Il primo caso si è verificato sullo schema di regolamento di modifica al Regolamento di cui al decreto del Presidente della Giunta regionale 33/R del 2010 di attuazione della legge regionale 1/2009, in materia di organizzazione e ordinamento del personale. Tale schema di regolamento, adottato con deliberazione di Giunta n. 18/2013, presentava in alcune sue disposizioni una difformità rispetto alle norme della legge regionale 1/2009, nonché il mancato coordinamento con altre norme del regolamento destinate a rimanere vigenti nella versione originaria.

La Prima Commissione, all'unanimità, nella seduta del 14 febbraio, ha *deciso di non esprimere il parere di sua competenza e ha chiesto il ritiro dell'atto da parte della Giunta*, in attesa che venissero modificati gli articoli della legge regionale 1/2009 interessati indirettamente dalle modifiche regolamentari. La Giunta regionale, tuttavia, ha approvato il regolamento limitandosi ad apportare parziali modifiche al testo di cui era stato richiesto il ritiro.

L'altro caso si è registrato in sede di esame, da parte della Prima e della Quinta Commissione congiunte, dello schema di regolamento attuativo della legge regionale 45/2012 in materia di agevolazioni fiscali per favorire la cultura ed il paesaggio, adottato con la deliberazione della Giunta n. 812/2013. All'unanimità le due commissioni hanno espresso parere favorevole, subordinato all'accoglimento di alcune condizioni definite *sostanziali* e accompagnato dalla *richiesta di riesame* dello schema di regolamento una volta modificato.

Della predisposizione delle modifiche al testo si è occupato un gruppo di lavoro composto da funzionari della Giunta e del Consiglio ed è stato inviato alle commissioni per il nuovo esame in sede congiunta.

RIFORME ISTITUZIONALI

REDATTRICE: Paola Garro

La novità di maggior rilievo da segnalare nel quadro della legislazione 2013 è rappresentata dalla legge statutaria n. 18 il cui iter è iniziato nell'anno precedente con la prima delle due approvazioni avvenuta in data 24 ottobre 2012, la successiva avvenuta in data 15 gennaio 2013 e la promulgazione avvenuta il 24 aprile 2013, in assenza di ricorso governativo e di richieste di referendum. Con tale legge si è modificato lo Statuto nella parte relativa alla previsione del numero dei consiglieri, che dagli attuali cinquantacinque passano a 40 – oltre al Presidente della Giunta regionale; conseguentemente, è stata prevista anche la riduzione del numero dei componenti l'Ufficio di presidenza, che risulta composto da cinque membri rispetto agli attuali sette. Le modifiche riguardano anche il numero degli assessori, che è ridotto a otto, e l'abolizione del vitalizio. L'efficacia delle disposizioni modificative decorre con il primo rinnovo del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale successivi alla data di entrata in vigore della legge statutaria. Le modifiche descritte, pertanto, avranno efficacia con l'inizio della X legislatura consiliare.

Si tratta, in tutti i casi, di modifiche approvate in attuazione di una serie di adempimenti richiesti alle regioni dalla normativa statale. Invero, le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, avevano imposto alle regioni, per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo di adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ad una serie di parametri indicati dalla normativa in parola che ha superato indenne anche il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 198 del 2012). In particolare, le lettere a) e b) del comma 1, del citato articolo, avevano posto la necessità per la Toscana, in ragione della sua consistenza demografica, di una riduzione del numero dei consiglieri regionali e degli assessori regionali rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente, con efficacia a valere dalla legislatura successiva a quella di entrata in vigore dello stesso decreto. La suddetta disposizione è stata poi ripresa nel successivo decreto-legge 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012. La riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori è avvenuta, come già anticipato, attraverso la modifica degli articoli 6 e 35 dello Statuto, con conseguenti modifiche anche degli articoli 14 e 31 per armonizzarne il testo complessivo. La lettera f) del comma 1 dell'articolo 14 – la cui previsione è stata anch'essa confermata dal decreto-legge 174 del 2012 – interviene sulla materia del vitalizio, prevedendo il passaggio per i consiglieri regionali ad un sistema a carattere contributivo. Anche per quest'ultimo aspetto è stato necessario, pertanto, intervenire sullo Statuto eliminando il riferimento previsto nell'articolo

9 al precedente sistema di vitalizio, ferma restando la competenza della legge regionale a disciplinare compiutamente il passaggio tra i due sistemi, definendone tempi e modalità, cosa che in parte è già avvenuta con la legge regionale n. 85 del 27 dicembre 2012 che, tra le modifiche apportate alla legge regionale n. 3 del 2009 recante il testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale, ha introdotto l'articolo 10 bis concernente, appunto, la soppressione dell'assegno vitalizio.

Le modifiche relative alla riduzione del numero dei consiglieri regionali pongono le basi per due interventi di modifica normativa che dovranno realizzarsi nel corso del 2014.

In primo luogo, deve essere concluso l'iter di approvazione della riforma della legge elettorale. E' stato attivato già da tempo un gruppo di lavoro politico incaricato della predisposizione di una proposta di legge. I lavori del gruppo si sono ora trovati a procedere in parallelo con la riforma elettorale nazionale rispetto alla quale potrebbero, comunque, determinarsi caratteri autonomi e scelte diverse. La Toscana, unica regione ad aver già nel 2004 disciplinato le cosiddette primarie, intende ora rimettere mano all'intero *corpus* legislativo in materia elettorale, da un lato confermando la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, e dall'altro, per quanto riguarda la composizione del Consiglio regionale, adottando un sistema che garantisca comunque un rapporto "più diretto" tra elettori ed eletti attraverso, in particolare, l'eliminazione del cosiddetto listino ed anche la possibile previsione di preferenze, di cui si sta discutendo.

Altra modifica da realizzare riguarda il regolamento interno dell'assemblea legislativa con riferimento sia al numero delle commissioni consiliari permanenti (attualmente sette) che dovrà necessariamente essere adattato al ridotto numero dei consiglieri, che ad una verifica complessiva dell'organizzazione e della tempistica dei lavori consiliari. Anche per questa operazione è già stato costituito un apposito gruppo di lavoro.

Si segnala, infine, la volontà di sottoporre ad una revisione generale l'insieme delle leggi che disciplinano gli organismi autonomi istituiti presso il Consiglio regionale al fine di attivare maggiori sinergie con l'assetto complessivo della struttura consiliare per la quale si avverte fortemente la necessità di una riorganizzazione complessiva.

POLITICHE AGRICOLE

REDATTRICE: Beatrice Pieraccioli

1. AGRICOLTURA

Nel Rapporto sulla legislazione per il 2012 si è diffusamente parlato del Piano regionale agricolo forestale (PRAF), che è lo strumento di cui si è dotata la Regione Toscana per definire entro un'unica cornice tutte le politiche regionali di intervento economico destinate ai settori dell'agricoltura, delle foreste, della caccia, della pesca e dell'acquacoltura. Di quanto prevedono le leggi circa il contenuto del PRAF si è già detto in quella sede, qui ci limitiamo a ricordare che detto Piano è stato approvato con delibera consiliare n. 3 del 24 gennaio 2013.

Nell'anno in corso sono state approvate significative leggi che riguardano il contesto agricolo/rurale.

La prima è la legge regionale 6 febbraio 2013, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2003, n. 45 "Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità").

Le strade del vino, istituite a livello nazionale con la legge 27 luglio 1999, n. 268, sono state disciplinate dalla Regione Toscana con la legge regionale 5 agosto 2003, n. 45 (Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità) al fine di creare uno strumento per la valorizzazione e la fruizione in forma di offerta turistica dei territori vinicoli e delle produzioni agricole di qualità. Come previsto dalla legge nazionale, le strade del vino sono "percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, vigneti e cantine di aziende agricole singole o associate aperte al pubblico; esse costituiscono strumento attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono essere divulgati, commercializzati e fruiti in forma di offerta turistica" (articolo 1, comma 2, legge 268/1999).

Tra gli strumenti utilizzabili dalle regioni per definire le modalità di gestione e di fruizione delle strade del vino è compreso anche "il sistema della segnaletica", da realizzarsi nella tipologia dei segnali verticali "turistici e del territorio" di cui all'articolo 39, comma 1, lettera c), capoverso h), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), con caratteristiche definite dal Ministero per le politiche agricole, di concerto con i Ministeri competenti, anche sulla base delle esperienze maturate nell'ambito dell'Unione europea.

Il decreto ministeriale 12 luglio 2000, nel definire gli standard minimi delle strade del vino, ha previsto che si dovesse definire un "logo identificativo unico" valido per tutto il territorio nazionale; ma, poiché tale "logo" non è mai

stato approvato nella prevista sede statale, la Regione Toscana ha ritenuto necessario, sulla scia anche di leggi già approvate da altre regioni, modificare la legge regionale 45/2003 per assicurare che la segnaletica delle strade del vino sia rispondente alle finalità perseguite dalla legge. Pertanto le modifiche introdotte alla legge 45, consentono di individuare, tramite la segnaletica, nel percorso della “Strada” le aziende che di tale percorso sono parte essenziale, e questo partendo dalla considerazione che l’aver aderito alla “Strada” rende tali aziende dei veri e propri “siti turistici”, considerando che lo scopo della segnaletica turistica e di territorio è proprio quello di consentire l’individuazione dei “siti turistici” rappresentati dalle aziende agricole aderenti.

Nell’iter di approvazione della legge, l’ufficio legislativo del Consiglio aveva sollevato dei dubbi circa possibili profili di illegittimità costituzionale. In particolare rilevava che, stante la competenza esclusiva dello Stato in materia di circolazione stradale (cfr. sentenza Corte Cost. 223/2010), la proposta di modifica avrebbe potuto porre la questione della competenza regionale ad integrare i segnali turistici e del territorio che, per la loro natura di segnali stradali, non possono contenere iscrizioni diverse da quelli che il Codice della strada e il suo regolamento di attuazione prescrivono. Veniva inoltre rilevato che l’indicazione della denominazione dell’azienda all’interno del segnale, avrebbe potuto configurare una tipologia diversa dal segnale turistico e del territorio, assumendo altresì valenza pubblicitaria. L’inserimento dello specifico nominativo dell’azienda avrebbe potuto infatti rappresentare un indebito vantaggio a favore di quest’ultima, e quindi configurare una violazione del principio della libera concorrenza, dal momento che la segnaletica relativa alle strade del vino usufruisce dei contributi regionali. Inoltre, sotto il profilo dell’organizzazione e dei costi finanziari, si ricordava che i cartelli avrebbero dovuto essere sostituiti ad ogni mutamento delle aziende (nuovo insediamento, cessazione, mutamento della denominazione sociale).

La Commissione consiliare competente non ha ritenuto di accogliere i rilievi dell’ufficio, come pure il Consiglio in sede di approvazione definitiva del testo di legge.

2. BONIFICA

Con la legge regionale 8 marzo 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 91/1998) si interviene a modificare la normativa regionale in materia di consorzi di bonifica costituita dalla legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994).

La legge regionale 79/2012 affidava l’attività di bonifica sul territorio regionale a sei nuovi consorzi, destinati a prendere il posto degli esistenti tredici

consorzi e delle comunità montane.

La proposta di legge 218 (poi divenuta legge regionale 8/2013) è stata presentata da alcuni consiglieri su impulso e in accordo con la Giunta regionale. In effetti l'iniziativa consiliare scaturisce dalla scelta, ritenuta opportuna dai consiglieri d'intesa con l'assessore competente, di prevedere un iter più celere alle modifiche apportate alla disciplina della bonifica con la legge regionale 79/2012.

La legge in esame modifica il numero dei membri dell'assemblea consortile eletti da ciascuna sezione elettorale. Inoltre, fino all'istituzione dei nuovi consorzi, poiché le unioni dei comuni, già titolari delle funzioni di bonifica nei territori montani, a seguito dell'abrogazione della legge regionale 34/1994, non hanno più titolo ad emettere i ruoli per il pagamento dei contributi consortili, è stato disposto di attribuire questa funzione ai commissari nominati per ciascun nuovo comprensorio dal Presidente della Giunta regionale, i quali provvederanno a stipulare apposite convenzioni con le unioni dei comuni per la gestione degli introiti.

Ancora: anche a seguito dei recenti eventi alluvionali e comunque per far fronte a sopravvenute esigenze di carattere straordinario, si è ritenuto necessario rendere immediatamente applicabile l'articolo 12 quinquies della legge regionale 91/1998, stabilendo che, in prima applicazione e nelle more dell'approvazione del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), il documento annuale per la difesa del suolo possa essere approvato anche per stralci. Infine, la legge corregge alcuni errori materiali compiuti in sede di approvazione della legge regionale 79.

In aula sono stati approvati tre emendamenti ed è stata disposta l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

A pochi mesi di distanza si è intervenuti nuovamente sulla disciplina dei consorzi di bonifica e sulle norme in materia di difesa del suolo con la legge 28 ottobre 2013, n. 60 (Modifiche al regime transitorio dei consorzi di bonifica e coordinamento con le norme in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012, alla l.r. 21/2012 e alla l.r. 91/1998), di iniziativa giuntale.

La legge regionale 79/2012 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994) aveva disposto il riordino complessivo della disciplina dei consorzi di bonifica riducendo a sei il numero dei relativi comprensori e degli enti gestori (come sopra ricordato commentando la legge regionale 8/2013), al fine di garantire omogeneità ed uniformità delle attività di bonifica sul territorio, nonché di conseguire un risparmio dei costi di gestione. Nelle more dell'istituzione dei nuovi consorzi, la legge regionale 79/2012 aveva prorogato le disposizioni di cui alla legge regionale 5 agosto 2010 n. 47 (Disposizioni transitorie in materia di organi dei consorzi di bonifica) ed aveva previsto la nomina di appositi

commissari incaricati di provvedere all'espletamento delle elezioni consortili, alla formale costituzione giuridica dei nuovi enti ed al coordinamento delle attività dei commissari di cui alla stessa legge regionale 47/2010.

A causa delle complessità riscontrate per la nomina dei commissari (di cui all'articolo 33 comma 3 della legge regionale 79/2012), sono stati necessari tempi più lunghi di quelli previsti, per cui con la legge in oggetto, si è provveduto ad integrare la disciplina transitoria contenuta nella legge 79/2012, introducendo disposizioni normative volte a rendere tale legge comunque operativa.

In particolare vengono definite:

- le modalità per l'approvazione della proposta di piano delle attività di bonifica nonché dei bilanci preventivi, in attesa della costituzione dei nuovi consorzi di bonifica;
- le modalità per la nomina del direttore generale del consorzio e per la determinazione della sede legale dell'ente;
- indirizzi sulla redazione dei bilanci anche per la fase successiva alla costituzione dei nuovi consorzi, in attesa dell'emanazione delle apposite direttive della Giunta regionale.

Si è reso necessario prorogare il termine per l'approvazione della proposta di piano delle attività di bonifica (dal 30 settembre al 30 novembre 2013) e conseguentemente stabilire, per la sola fase transitoria, una procedura più veloce per l'approvazione del piano delle attività di bonifica da parte della Giunta regionale, che lo approva per l'anno 2014, senza acquisire il parere della conferenza permanente per la difesa del suolo di cui alla legge regionale 91/1998.

Inoltre, sempre per la fase transitoria, si stabilisce che a seguito dell'abrogazione della legge regionale 34/1994 gli attuali consorzi e le unioni di comuni, che svolgono le funzioni della bonifica di cui all'articolo 53 della medesima legge, continuano ad operare sul territorio sulla base non solo dei bilanci e degli atti di programmazione in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale 79/2012, ma anche degli atti sopra citati eventualmente approvati durante la fase transitoria.

Al fine di garantire la piena operatività del nuovo sistema della bonifica, si è prevista la nomina da parte del Presidente della Giunta regionale di commissari, ai sensi della legge regionale 53/2001, qualora i nuovi consorzi non provvedano all'adozione del piano di classifica e del perimetro di contribuenza.

Infine si prevede, ai sensi della legge regionale 91/1998, l'approvazione da parte della Giunta regionale di indirizzi operativi volti a coordinare e uniformare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di difesa del suolo.

Un gruppo di lavoro, a composizione mista (tecnico-politica), ha

predisposto, per le commissioni consiliari (seconda e sesta) incaricate dell'istruttoria della proposta di legge, emendamenti riguardanti specifiche situazioni locali, nonché lo slittamento del termine per l'invio della proposta del piano di bonifica e la disciplina delle funzioni del direttore nella fase transitoria.

Nel corso della seduta del Consiglio regionale sono state accolte le proposte suddette e due emendamenti presentati da un consigliere di maggioranza, riguardanti lo statuto provvisorio dei consorzi, da approvare da parte della Giunta regionale ed una specifica relativa all'affidamento dei lavori di manutenzione ordinaria in via prioritaria agli imprenditori agricoli appartenenti al consorzio.

L'urgenza di provvedere agli interventi necessari nella fase transitoria, in vista dell'imminente scadenza del 30 novembre 2013, data prevista per lo svolgimento delle elezioni degli organi consortili, ha determinato la decisione di disporre l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

3. CACCIA

Nel periodo in esame è stata approvata la legge regionale 15 novembre 2013 n. 65 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").

Pur trattandosi di modifiche alla legge regionale in materia di caccia, la legge in esame contiene sostanzialmente disposizioni riguardanti la materia "governo del territorio", esplicitamente indicata dall'articolo 117 Costituzione come materia a competenza concorrente, e quindi soggetta ai principi fondamentali determinati dalle leggi dello Stato.

Nella relazione alla proposta di legge si sostiene la necessità di intervenire al fine di tener conto anche della recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di appostamenti fissi, in particolare, prevedendo che la realizzazione di eventuali manufatti, nel sito autorizzato all'esercizio dell'attività venatoria da appostamento, sia soggetta alle disposizioni della legge regionale in materia di governo del territorio che disciplinano l'attività edilizia, e sia consentita a condizione che non comporti alcuna alterazione permanente dello stato dei luoghi e rispetti eventuali disposizioni previste dagli strumenti della pianificazione territoriale o urbanistica comunale. A tal fine, la proposta di legge prevede inoltre, che tali manufatti:

- a) debbano essere realizzati in legno, con altri materiali leggeri o con materiali tradizionali tipici della zona prescritti dalla disciplina comunale del territorio rurale;
- b) debbano essere semplicemente ancorati al suolo, senza opere di fondazione,

salvo diverse disposizioni contenute nella disciplina comunale del territorio rurale;

- c) non debbano avere dotazioni che ne consentano l'utilizzo abitativo, ancorché saltuario o temporaneo.

La proposta contiene infine, una norma transitoria, per la rimozione degli appostamenti fissi, autorizzati in precedenza ai sensi dell'articolo 34, commi 6 e 6 bis della legge regionale 3/1994, rimozione da effettuare entro il 28 febbraio 2014, termine fissato al fine di consentire ai soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività venatoria da appostamento fisso di adeguarsi alla nuova disciplina.

Nel corso dell'istruttoria, l'ufficio legislativo aveva evidenziato un possibile profilo di contrasto della disciplina introdotta dalla proposta di legge con quanto deciso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 139/2013. In particolare la perplessità riguardava il fatto di aver mantenuto per la tipologia di manufatti riconducibili alle fattispecie di cui all'articolo 80, comma 2, lett. b), legge regionale 1/2005 il regime di edilizia libera attivabile mediante semplice comunicazione. Infatti, si osservava che la Corte ha stabilito espressamente che il carattere stagionale dell'attività venatoria non vale ad escludere il rilievo che l'appostamento assume sul piano dell'attività edilizia e che tale rilievo comporta l'impossibilità di eseguire interventi di costruzione di appostamenti fissi senza titolo abilitativo, da intendersi quest'ultimo esclusivamente come SCIA o permesso a costruire. I rilievi sollevati dall'ufficio legislativo non sono stati accolti dalla commissione.

La proposta di legge è invece stata modificata in modo sostanziale a seguito di emendamenti presentati da tutti i commissari. In particolare si prevede che i manufatti realizzati con le caratteristiche costruttive indicate nella legge, rientrino nelle fattispecie previste dall'articolo 80 della legge regionale 1/2005 e quindi siano sottoposti a semplice comunicazione (escludendo la necessità dell'autorizzazione paesaggistica). Per i manufatti realizzati con caratteristiche diverse da quelle indicate, si prevede la SCIA e l'autorizzazione paesaggistica. La norma transitoria, infine, non prevede la rimozione di tutti i manufatti, bensì solo di quelli che presentino caratteristiche diverse da quelle indicate dalla modifica di legge introdotta.

Sugli emendamenti presentati, l'ufficio legislativo, interpellato nel corso della seduta della commissione, ha espresso forti perplessità in quanto contrastanti con la sentenza della Corte costituzionale prima citata, che, come ricordato, ribadisce la necessità di un titolo abilitativo edilizio inteso come permesso a costruire o SCIA. Inoltre per quanto riguarda l'autorizzazione paesaggistica, la Corte ha affermato che non compete al legislatore regionale disciplinare ipotesi di esenzione, rispetto ai casi per i quali la normativa dello Stato subordina l'esecuzione di un intervento al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Sempre in materia di caccia, si ricorda che nell'anno di riferimento, è

stata approvata la legge regionale 31 maggio 2013, n. 27 (Disposizioni di semplificazione settoriale. Modifiche alla l.r. 23/2007, alla l.r. 1/2009, alla l.r. 35/2011 e alla l.r. 3/1994. Abrogazione parziale della l.r. 40/2009) che contiene una norma di modifica dell'articolo 30 della legge regionale 3/1994 che sposta la competenza relativa all'approvazione del calendario venatorio dal Consiglio regionale alla Giunta regionale, ferma restando la necessità di acquisire in via preventiva il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

4. LEGGE DI MANUTENZIONE

Si segnala infine che le disposizioni del capo II della legge regionale 9 agosto 2013, n. 47 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2013) sono intervenute a titolo manutentivo su una pluralità di leggi che interessano le materie di competenza della Seconda Commissione, prevalentemente allo scopo di aggiornare le norme in vigore adeguandole alla legislazione nazionale o regionale sopravvenuta o semplicemente a titolo di correttivi tecnici.

In particolare sono state introdotte modifiche alle leggi regionali 16/1999 (Raccolta e commercio di funghi spontanei), 39/2000 (Legge forestale della Toscana), 64/2004 (Tutela e valorizzazione del patrimonio zootecnico).

5. CONSIDERAZIONI FINALI

L'esame delle leggi approvate nel corso del 2013 nelle materie del comparto agricolo rurale, evidenzia come non si sia trattato di leggi di riforma o modifica sistematica di uno dei settori di competenza, ma solo di disposizioni comportanti interventi specifici, dettati da esigenze puntuali.

In particolare, per quanto riguarda la legge regionale 4/2013 sulle strade del vino, si è trattato di introdurre innovazioni migliorative, per potenziare un ambito notoriamente importante della produzione agricola toscana.

Le leggi regionali 8/2013 e 60/2013, sulla disciplina dei consorzi di bonifica, invece, intervengono in una materia su cui, nel corso dell'anno precedente, la Regione aveva introdotto una riforma radicale. In tal senso si può dire che, per motivi che appaiono alquanto complessi e non direttamente individuabili sul mero piano legislativo, la riforma ha stentato a entrare compiutamente in funzione e che gli aggiustamenti e il prolungamento della fase transitoria, disposti con le due leggi qui esaminate, possono essere considerati come necessità di porre rimedio a questo ordine di difficoltà.

La legge regionale 65/2013, infine, come detto sopra, configura interventi, in materia di governo del territorio volti, però, a dettare disposizioni di favore nei confronti dell'esercizio dell'attività venatoria. In tal senso si può

osservare che la legislazione della nostra regione si conferma in questa tendenza, soprattutto negli interventi parziali ed episodici di integrazione e modifica della legislazione complessiva vigente.

In conclusione si ricorda che, anche nel periodo qui esaminato, al lavoro di elaborazione e di miglioramento dei testi normativi hanno dato un apporto decisivo sia l'iniziativa dei commissari e la partecipazione collegiale al dibattito, sia il lavoro di gruppi misti tecnico-politici.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

REDATTRICE: Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

Nel corso dell'anno 2013, la Terza Commissione consiliare ha esaminato, per l'espressione del parere referente di propria competenza, complessivamente nove leggi che, sebbene estremamente eterogenee sotto il profilo delle materie in esse disciplinate, sono, in linea di massima, essenzialmente riconducibili a tre gruppi: al primo gruppo, è ascrivibile la legge in materia di commercio; al secondo, le leggi in materia di attività professionali quali, in particolare, quella relativa agli acconciatori, alle tintolavanderie, ai tatuatori; si possono invece collocare nel terzo gruppo, le leggi in materia di turismo, ovvero la legge contenente la disciplina dell'albergo diffuso e la legge di modifica alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle Leggi Regionali in materia di turismo). Meritano invece un discorso a parte, in quanto non riconducibili ad alcuno dei tre gruppi sopra menzionati, le leggi in materia di imprese di informazione e di sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia e di tirocini.

2. TIPOLOGIA E CONTENUTI GENERALI DELLE LEGGI

2.1 COMMERCIO

Per quanto concerne il primo gruppo, occorre precisare che la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alle l.r. 28/2005 e alla l.r. 52/2012) è il frutto dell'unificazione di due distinte proposte di legge, di iniziativa della Giunta regionale, pervenute ed assegnate alla commissione in tempi diversi ma entrambe contenenti interventi di modifica al "Codice del Commercio" (Legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 "Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti"). La necessità di intervenire ancora una volta su una materia così complessa quale è appunto quella del commercio è derivata innanzitutto dal ricorso alla Corte costituzionale proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005), ritenuta dal ricorrente costituzionalmente illegittima in relazione ad

alcune disposizioni che, a suo giudizio, renderebbero particolarmente difficoltoso l'accesso di nuovi operatori nel mercato, subordinandolo al possesso di requisiti non strettamente necessari per il perseguimento degli interessi pubblici previsti dalla legge statale e, inoltre, ritarderebbero il suddetto ingresso con una procedura amministrativa assai lunga e complessa, in violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

Nel dettaglio, sono stati impugnati:

- 1) gli articoli 11, 12 e 19 che stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita delle medie, delle grandi strutture di vendita e dei centri commerciali, sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio. Essi sono stati considerati in contrasto con l'articolo 19 della legge n. 241/1990 e con l'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2012, che hanno abolito i regimi autorizzatori, fatte salve specifiche esigenze di interesse pubblico ed il rispetto del principio di proporzionalità. A sostegno di tale impugnativa è stata richiamata la sentenza 27 giugno 2012, n. 164, con la quale la Corte costituzionale ha, inoltre, stabilito che il principio di liberalizzazione, sotteso alla disciplina normativa in materia di SCIA, ha un ambito applicativo esteso alla totalità dei cittadini e costituisce, quindi, livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Tali disposizioni regionali, pertanto, sono state ritenute anche in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione;
- 2) gli articoli 13, 14, 15 e 16, che introducono una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita che è stata ritenuta particolarmente onerosa e complessa, sia per la copiosità della documentazione da produrre, sia per la pluralità delle fasi procedurali che, peraltro, prevedono il coinvolgimento di vari enti locali. A giudizio del ricorrente si tratterebbe di disposizioni che, anziché semplificare l'entrata sul mercato di nuovi operatori, sarebbero in grado di ritardarne l'ingresso. Al riguardo, è stato inoltre fatto presente che l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, prevede un procedimento unico per presentare le istanze di inizio d'attività al SUAP, con ciò intendendo fornire una regolamentazione uniforme per tutti i soggetti aventi i requisiti di legge necessari ad intraprendere una attività economica. Tali norme regionali, pertanto, oltre a incidere sui principi di libero mercato, a giudizio del ricorrente, violerebbero l'articolo 41 della Costituzione il quale assegna alla legge statale il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali;
- 3) gli articoli 17 e 18 che introducono numerosi e complessi requisiti obbligatori per l'autorizzazione di grandi strutture di vendita. Tali requisiti, seppur motivati con ragioni di tutela dell'ambiente, della salute, dei lavoratori, sono

stati considerati dal ricorrente ingiustificatamente restrittivi della concorrenza e limitativi dell'accesso al mercato delle grandi strutture di vendita, attraverso la previsione di vincoli e adempimenti burocratici eccessivi che aggravano oltremodo il costo degli investimenti necessari a realizzare tali strutture, così favorendo il mantenimento degli assetti di mercato esistenti. In particolare, l'articolo 17 prevede l'obbligo per il privato di garantire il trasporto a tariffe di servizio pubblico. Tale previsione, a giudizio del ricorrente, interferisce con la materia dell'affidamento di servizi pubblici locali che, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 20 luglio 2012, n. 199, deve essere disciplinata a livello locale dal diritto comunitario, per ciò che concerne le regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica, andando quindi a contrastare con detto ordinamento;

- 4) l'articolo 39, concernente la distribuzione di carburanti, prevede per l'apertura dei nuovi impianti una serie di requisiti obbligatori, quali la presenza di impianti fotovoltaici o la capacità complessiva dei serbatoi che, anche laddove rispondenti a interessi generali, sono sembrati al ricorrente non proporzionati;
- 5) l'articolo 41 prevede che nei nuovi impianti per la distribuzione di carburanti, nonché in quelli esistenti, possa essere esercitata l'attività di vendita al dettaglio con superficie di vendita non superiore a quella degli esercizi di vicinato. A giudizio del ricorrente si introdurrebbe in tal modo una limitazione quantitativa allo svolgimento dell'attività commerciale, non giustificata da alcun interesse generale.

A seguito di tale ricorso si è ritenuto pertanto opportuno riesaminare alcune disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti, in considerazione degli interessi pubblici da perseguire con esse. In particolare, sono stati riconsiderati i requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita e dei nuovi impianti di distribuzione di carburanti, eliminando quelli che, a seguito dell'esame effettuato, non sono risultati adeguatamente sostenuti da motivi imperativi di interesse generale tali da risultare proporzionati alla libera iniziativa economica ed alla tutela della concorrenza, potendo essere piuttosto interpretati come ostacolo all'ingresso sul mercato e, di conseguenza, in funzione anticoncorrenziale. L'intervento operato dalla Regione con gli articoli 15 e 17 della legge regionale 13/2013, modificativi rispettivamente degli articoli 39 e 41 della legge regionale 52/2012, ha sortito l'effetto desiderato, comportando la parziale rinuncia, da parte del Governo (delibera del C.d.M. del 3-12-2013), all'impugnativa proposta contro la legge regionale 52/2012. Con l'articolo 15 è stato infatti modificato ulteriormente l'articolo 54 della legge regionale 28/2005 (già modificato dall'articolo 39 della legge regionale 52/2012), eliminando la lettera d) del comma 2 di detto articolo 54, concernente la capacità dei serbatoi dei carburanti, requisito richiesto per l'esercizio degli impianti e ritenuto dal Governo, come sopra già evidenziato, sproporzionato e quindi lesivo della concorrenza, mentre con l'articolo 17 è stato modificato l'articolo 56 della legge

regionale 28/2005 (già modificato dall'articolo 41 della legge regionale 52/2012) eliminando la previsione del requisito per cui negli impianti di distribuzione di carburanti la superficie di vendita non deve essere superiore a quella degli esercizi di vicinato.

Oltre che dal suddetto ricorso contro la legge regionale 52/2012, la necessità di intervenire nuovamente in materia di commercio, e in particolar modo, in materia di commercio su aree pubbliche, è stata determinata anche dalla sentenza n. 291/2012 della Corte costituzionale, con la quale è stato dichiarato illegittimo l'articolo 29 bis del Codice del Commercio, in quanto prevedeva la non applicazione nell'ordinamento regionale dei limiti e vincoli posti dall'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno) ai regimi autorizzatori per l'accesso ad un'attività di servizi.

Sotto questo ultimo profilo, le modifiche introdotte hanno recepito l'intesa sancita il 5 luglio 2012 in sede di Conferenza Unificata, in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 59/2010, sui criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su aree pubbliche.

Il Consiglio regionale, su proposta della Terza Commissione consiliare, ha approvato all'unanimità, nella seduta del 26 marzo 2013, la risoluzione n. 179 con cui ha impegnato la Giunta regionale ad attivare la concertazione con gli enti locali e le categorie interessate per l'applicazione uniforme sul territorio regionale del documento unitario stilato dalle regioni e dalle province autonome per l'attuazione di tale intesa ed approvato da esse in data 24 gennaio 2013.

Le disposizioni contenute nell'intesa e recepite, hanno lo scopo di tener conto delle peculiarità del settore del commercio sulle aree pubbliche e dei risvolti sociali che si possono determinare con l'applicazione delle nuove disposizioni poste a favore della libertà d'impresa e, contemporaneamente, di garantire il rispetto dei principi di concorrenza sanciti dal decreto legislativo. 59/2010. Sempre in materia di commercio su aree pubbliche, è stata introdotta, con la legge in esame, una disposizione transitoria che consente, per l'anno 2013, di posticipare il termine entro il quale i comuni devono provvedere alla verifica annuale della regolarità contributiva dei soggetti che esercitano il commercio su aree pubbliche, al fine di rispondere all'esigenza emersa nell'applicazione della norma.

In materia di distribuzione di carburanti, sono state modificate le disposizioni relative alle modalità di rifornimento durante l'orario di apertura degli impianti, al fine di contemperare l'interesse dei titolari di questi ultimi ad organizzare in modo flessibile la propria attività con l'esigenza di garantire l'approvvigionamento ai cittadini-utenti che non sono in grado di rifornirsi in modalità self-service pre-pagamento. Per quanto concerne, invece, la conferenza di pianificazione effettuata per la verifica di sostenibilità delle previsioni di

destinazioni d'uso per le grandi strutture di vendita, è stata semplificata la procedura per i soli casi di riutilizzo del patrimonio edilizio esistente e sempre che si tratti di previsioni già contenute nei piani strutturali e nei regolamenti urbanistici. In tale caso, infatti, è stato previsto che alla conferenza di pianificazione partecipino, oltre al comune, solo la Regione e la Provincia.

Nei casi, invece, di nuove destinazioni d'uso per grandi strutture, anche in caso di interventi sul patrimonio edilizio esistente, si è stabilito che alla conferenza di pianificazione partecipino anche i comuni dell'ambito di interesse sovra comunale interessato.

Per completezza di esposizione, merita segnalare che anche la legge regionale 13/2013 è stata impugnata, sotto diversi profili, dal Governo. In estrema sintesi, l'impugnativa ha riguardato la disposizione (articolo 2) che subordina il rilascio dell'autorizzazione commerciale per una grande struttura di vendita al possesso di numerosi requisiti obbligatori che riguardano profili estranei all'attività commerciale e prevede, per le strutture oltre i 4000 mq, il possesso di ulteriori requisiti; la disposizione (articolo 3) che stabilisce che l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita di un centro commerciale sono soggetti ad autorizzazione espressa rilasciata dal SUAP competente per territorio, secondo le condizioni e procedure previste rispettivamente per le medie e grandi strutture di vendita ed ammettendo la SCIA solo per l'ipotesi di modifica del settore merceologico; la disposizione (articolo 5) che obbliga gli esercizi commerciali *outlet* ad una precisa modalità di esposizione del prezzo di vendita; la disposizione (articolo 6) che ha previsto, oltre alle già esistenti tipologie, strutture di vendita in forma aggregata; la disposizione (articolo 16) che dispone che nelle aree montane ed insulari, carenti del servizio di distribuzione carburanti, sia consentita l'installazione di nuovi impianti dotati esclusivamente di apparecchiature *self-service* pre-pagamento senza la presenza del gestore a condizione che ne sia garantita un'adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal comune; la disposizione (articolo 18) che impone, durante l'orario di apertura dell'impianto di distribuzione del carburante, la contestualità del servizio in modalità servito ed in modalità *self-service*.

2.2 ATTIVITÀ PROFESSIONALI

Cambiando ora radicalmente argomento, passiamo ad esaminare le leggi regionali ascrivibili al secondo gruppo, ovvero quello relativo alle attività professionali.

Innanzitutto, prendiamo in considerazione la legge regionale 3 giugno 2013, n. 29 (Norme in materia di attività di acconciatore), anche essa di iniziativa della Giunta regionale, assegnata per l'espressione del parere referente alle commissioni terza e quinta che l'hanno licenziata all'unanimità, dopo

un'intensa attività istruttoria, contraddistinta da consultazioni (molto partecipate e soprattutto utili in considerazione delle numerose osservazioni formulate al testo) e dalla formazione di un gruppo di lavoro tecnico-politico.

La disciplina legislativa in materia di acconciatore ha conosciuto negli anni una fase di incertezza normativa derivante dalla non completa operatività della legge 174/2005 (Disciplina dell'attività di acconciatore) che aveva mantenuto in vigore le disposizioni della previgente legge 161/1963 (Disciplina dell'attività di barbiere, parrucchiere ed affini), per quanto compatibili con la nuova disciplina, fino all'approvazione delle singole leggi regionali. Tale incertezza è stata superata dall'entrata in vigore dell'articolo 15 del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno) che ha esplicitamente abrogato la legge 161/1963 nella parte concernente i requisiti di accesso all'attività di acconciatore. La legge regionale in esame è intervenuta, pertanto, a disciplinare l'avvio e l'esercizio dell'attività professionale di acconciatore, in attuazione dei principi fissati dal legislatore statale con la legge 174/2005, con l'articolo 77 del decreto legislativo 59/2010 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) nonché con l'articolo 1 della citata legge 161/1963, al fine di assicurare requisiti essenziali di uniformità per lo svolgimento e l'organizzazione della funzione amministrativa conferita ai comuni in materia dalla legge 161/1963 e per garantire condizioni omogenee di accesso al mercato e di esercizio dell'attività stessa. Essa prevede norme per regolare il passaggio definitivo dal vecchio sistema di accesso all'attività al nuovo sistema disciplinato dalla legge 174/2005 che richiede, per l'accesso all'attività di acconciatore, il possesso dell'abilitazione professionale quale requisito soggettivo obbligatorio che si ottiene previo superamento di un esame preceduto da un periodo di formazione teorico-pratica. Al fine di organizzare il sistema della suddetta formazione è stata attribuita alla Giunta regionale la competenza a provvedervi nell'ambito della legge regionale in materia di formazione professionale e lavoro. La legge contiene norme transitorie necessarie al fine di dare certezze agli operatori del settore e garantire le posizioni soggettive di coloro che hanno maturato un'esperienza lavorativa pluriennale alla data di entrata in vigore della legge regionale: in particolare, è stata prevista l'assunzione di diritto della qualità di acconciatore da parte dei soggetti che alla data di entrata in vigore della legge regionale sono in possesso della qualifica di acconciatore o parrucchiere per uomo o per donna che pertanto sono equiparati ai soggetti abilitati ai sensi dell'articolo 3 della legge 174/2005 mentre è stato previsto l'assoggettamento al superamento di un esame teorico-pratico per tutti coloro, che alla data del 15 settembre 2012 (data di entrata in vigore dell'articolo 15 del dlgs. 147/2012 e di abrogazione esplicita degli articoli della l. 161/1963 che disciplinavano i requisiti di accesso all'attività), hanno svolto attività lavorativa in qualità di socio, dipendente o collaboratore familiare

presso un'impresa di acconciatore per un periodo non inferiore a tre anni, oppure hanno svolto attività lavorativa a seguito di regolare contratto di apprendistato, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva di categoria.

Si configura come legge autonoma, e non come legge di modifica di normativa regionale preesistente, anche la legge regionale 17 ottobre 2013, n. 56 (Norme in materia di attività di tintolavanderia), di iniziativa della Giunta regionale, assegnata per l'espressione del parere referente alla sola Terza Commissione. Tale legge ha subito considerevoli modifiche durante i lavori istruttori, anche al fine di accogliere alcune delle numerose osservazioni formulate dalle associazioni di categoria durante le consultazioni, come al solito molto partecipate. Essa è intervenuta in attuazione della previsione statale (legge 84/2006) che ha stabilito l'obbligo di designare, per ogni sede in cui viene esercitata l'attività di tintolavanderia, un responsabile tecnico in possesso dell'idoneità professionale che si ottiene a seguito della frequenza di un periodo formativo teorico-pratico. La legge regionale 56/2013 rimette alla competenza della Giunta regionale, nell'ambito della legge regionale 32/2002 (Testo unico in materia di educazione, istruzione...), la disciplina dei contenuti dei programmi di corso, l'identificazione dei diplomi e le modalità di rilascio per acquisire l'idoneità professionale e circoscrive l'obbligo di designare tale soggetto alle sole sedi dell'impresa in cui si effettuano fasi di lavorazione e di trattamento dei capi. La legge regionale 56/2013 non si limita a definire l'attività professionale di tintolavanderia, mutuando tale definizione dall'articolo 2, comma 1, della legge 84/2006, ma anche le lavanderie a gettoni, tipologia in via di rapida espansione, mediante apposita norma introdotta durante l'istruttoria in commissione, chiarendo non soltanto che a queste ultime si applica la legge 84/2006 e le disposizioni della legge regionale (con la sola eccezione dell'obbligo di designare il responsabile tecnico), ma anche che nello svolgimento dell'attività di esse è vietata la presenza di personale per tutti i tipi di servizi previsti dalla legge 84/2006 e che comunque le esperienze lavorative maturate in tali attività non concorrono alla maturazione dei requisiti professionali richiesti per l'idoneità del responsabile tecnico. La violazione del divieto, per le lavanderie a gettoni, di avere personale è stata sanzionata con sanzione pecuniaria. Si è voluto in tal modo evitare, per il futuro, elusioni della disciplina dell'attività di tintolavanderia tradizionale ad oggi molto frequenti.

Non nasce, invece, come legge autonoma ma piuttosto come legge di modifica, la legge regionale 17 luglio 2013, n. 38 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 28 "Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e di piercing"), assegnata per parere referente congiunto alle commissioni terza e quarta e determinata sia dall'esigenza di rivedere l'apparato sanzionatorio per ricalibrare l'entità delle sanzioni in ragione del grado di pericolosità dell'attività sia da quella di adeguare la legge alle nuove disposizioni statali in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Per l'analisi approfondita di tale legge si rinvia alla relazione del dottor Belmonte.

2.3 TURISMO

Venendo, infine, alle leggi ascrivibili all'ultima categoria, prendiamo in considerazione la legge regionale 7 maggio 2013, n. 21 (Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo"), di iniziativa della Giunta regionale, ed assegnata per l'espressione del parere referente alla sola Terza Commissione. Tale legge, che consta di un solo articolo, interviene a determinare le caratteristiche tecniche delle opere di facile rimozione realizzate su aree demaniali marittime oggetto di concessione per finalità turistico ricettiva svolte dagli stabilimenti balneari, al fine di consentire ai comuni che svolgono le funzioni amministrative una gestione omogenea di esse. La legge assolve altresì all'esigenza, espressa formalmente dall'articolo 34 *quater* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese), convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, che interviene a modificare l'articolo 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010), di fornire ai comuni i necessari indirizzi relativamente alle modalità di svolgimento delle attività accessorie rispetto alla balneazione e, in particolare, alla somministrazione di alimenti e bevande ed alle attività di intrattenimento e spettacolo. La definizione di tali indirizzi è stata rimessa al regolamento regionale attuativo della legge regionale 42/2000 (dpgr 18/R/2001), che vi dovrà provvedere nel rispetto della tutela dell'ambiente, dell'ordine pubblico, dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché nel rispetto delle prescrizioni e delle autorizzazioni in materia di edilizia, urbanistica, igienico-sanitaria e inquinamento acustico.

Si configura invece come legge autonoma la legge regionale 27 novembre 2013, n. 71 “Disciplina dell’attività ricettiva di albergo diffuso”, di iniziativa consiliare, assegnata alla sola Terza Commissione per l'espressione del parere referente. Tale legge è stata notevolmente modificata rispetto al testo originario, anche se l'ufficio legislativo, sia nella scheda di legittimità che negli incontri del “gruppo tecnico-politico”, formato per discutere di essa, aveva segnalato l’opportunità di configurare tale proposta, anziché come intervento legislativo autonomo, come legge di modifica della legge regionale 42/2000 (Testo Unico delle Leggi Regionali in materia di turismo) in quanto volta a disciplinare il sistema organizzativo del turismo, le strutture tecnico-ricettive e le professioni del turismo e in considerazione del fatto che tale legge fosse attualmente in fase di totale riscrittura da parte della Giunta regionale, per adeguarla ai numerosi mutamenti intervenuti dalla sua approvazione fino ad oggi. Poiché però ciò poteva significare dover attendere diversi mesi (l’arrivo in Consiglio regionale della nuova proposta di testo unico del turismo è previsto per il prossimo anno), tale rilievo (espresso anche da Confindustria, Confcommercio e Confesercenti in sede di consultazioni sul testo) non è stato accolto e l' ufficio legislativo ha ricevuto il mandato di riformulare il testo disciplinando in legge,

per quanto possibile, tutti gli aspetti relativi all'albergo diffuso e demandando il meno possibile ad un regolamento attuativo, vista la competenza a predisporlo della Giunta regionale ed il limitato contributo che ad esso avrebbe potuto apportare il Consiglio regionale, circoscritto al solo parere obbligatorio espresso dalla commissione competente.

Molto utile ai fini della predisposizione del testo si è rivelata l'analisi delle altre normative regionali in materia di albergo diffuso: si può infatti dire che in questo caso, a differenza di altri in cui la nostra regione ha fatto da "apripista", la Toscana arrivò praticamente ultima a disciplinare la struttura ricettiva dell'albergo diffuso, dal momento che tutte le altre regioni hanno approvato normative in materia. A tal proposito merita segnalare che soltanto l'Abruzzo (legge regionale 22/2013), la Puglia (legge regionale 17/2011) e da ultimo la Sicilia (la legge è stata approvata il 24 luglio 2013) hanno optato per una legge autonoma (la Puglia ha anche approvato il relativo regolamento di attuazione) mentre tutte le altre regioni hanno apportato una modifica ai propri testi unici del turismo, adottando soluzioni differenti in ordine alla tipologia di struttura ricettiva all'interno della quale collocare l'albergo diffuso (struttura ricettiva alberghiera, extra alberghiera o para alberghiera). Ciò ha ovviamente comportato per esse minori problemi sotto diversi profili, quali, ad esempio, quello dei requisiti dimensionali minimi delle unità abitative di cui si compone l'albergo diffuso, quello del sistema di classificazione e quello delle sanzioni amministrative.

A parte queste questioni, il problema sul quale si è dibattuto maggiormente durante i lavori preparatori è stato quello della localizzazione dell'albergo diffuso. La proposta di legge nella sua versione originaria prevedeva che tali strutture ricettive potessero essere collocate in *"un centro storico o in un borgo rurale o in altra zona vivibile di pregio storico, artistico, architettonico o ambientale...."* La norma è stata riformulata, prevedendo che *"l'albergo diffuso, in conformità agli strumenti urbanistici comunali, è localizzato nei centri storici dei comuni, e nei borghi rurali, caratterizzati da pregio storico, vitalità e vivibilità dei luoghi."* Si è pertanto innanzitutto voluto chiarire che l'albergo diffuso si realizza solo se gli strumenti urbanistici comunali lo prevedono quale specificazione della destinazione d'uso turistico ricettiva. Per quanto concerne invece la definizione di centro storico, essa è stata data all'articolo 2 e mutuata integralmente dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, mentre quella di borgo rurale è stata mutuata in parte dalla proposta di legge di modifica della legge regionale 1/2005 (Norme per il governo del territorio). Per quanto concerne invece la *"vitalità e vivibilità"* dei luoghi si è specificato che esse ricorrono in presenza di una delle condizioni indicate al comma 2 dell'articolo 4. L'alternatività delle condizioni è stata inserita al fine di non limitare eccessivamente i luoghi in cui tali strutture ricettive possono essere localizzate. Non è stato possibile formulare diversamente questa disposizione e venire incontro alla richiesta avanzata da alcuni commissari di circoscrivere

maggiormente la localizzazione degli alberghi diffusi anche al fine di evitare che essi possano sorgere ovunque, compresi, ad esempio, i centri storici di città come Firenze. Ciò soprattutto in considerazione della necessità di rispettare la normativa statale in materia di liberalizzazioni (in particolare l'articolo 3 del decreto-legge 138/2011, l'articolo 31 del decreto-legge 201/2011 che, al comma 2, stabilisce che *“costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali”*, nonché, infine, l'articolo 1 del decreto-legge 1/2012) ed evitare pertanto impugnative del governo sotto questo profilo. Si è a tal proposito fatto notare che le disposizioni di altre regioni che contengono limitazioni (cfr. quella contenuta nella legge regionale 13/2007 della Regione Liguria che esclude i comuni costieri o quella contenuta nella delibera della Giunta regionale dell'Emilia Romagna del 4 maggio 2007 che prevede l'ubicazione degli alberghi diffusi in centri storici di comuni fino a 5000 abitanti) sono di gran lunga antecedenti alla recentissima normativa statale in materia di liberalizzazioni. Oggetto di inserimento nel testo della proposta di legge, su richiesta avanzata da alcuni commissari, è stata la disposizione contenuta al comma 5 dell'articolo 5 relativa al riconoscimento della possibilità per le unità abitative che costituiscono l'albergo diffuso di mantenere la destinazione urbanistica residenziale, previo assenso del comune, con due sole eccezioni: a) unità abitative in cui sono collocati l'ufficio ricevimento ed accoglienza e i servizi comuni; b) le unità abitative oggetto di incentivi pubblici finalizzati all'esercizio dell'attività di albergo diffuso.

Oggetto di discussione è stata infine la questione della classificazione degli alberghi diffusi che è stata disciplinata in maniera analoga a quella degli alberghi tradizionali (art. 35 della legge regionale 42/2002 ovvero il testo unico del turismo regionale: classificazione con un numero di stelle variabili da uno a cinque) rimettendo ad un regolamento di attuazione i requisiti minimi per la classificazione. Non è sembrato opportuno né sopprimere dal testo ogni riferimento alla classificazione, in considerazione dell'esigenza di tutela del consumatore, né tantomeno creare una classificazione ad hoc.

2.4 SERVIZI EDUCATIVI PRIMA INFANZIA E TIROCINI E IMPRESE DI INFORMAZIONE

Non è invece ascrivibile, in considerazione del suo oggetto, ad alcuno dei tre gruppi sopra menzionati, la legge regionale 23 gennaio 2013, n. 2 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" in materia di sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia e di tirocini), di iniziativa della Giunta regionale, assegnata per l'espressione del parere referente alle commissioni terza e quinta. Questa legge, per la cui analisi

dettagliata si rinvia alla relazione della dottoressa Caterina Orione, ha rinvenuto il proprio fondamento nella volontà di ridisegnare l'assetto del sistema integrato dei servizi educativi della prima infanzia, prevedendo *ex novo* competenze di coordinamento alle conferenze zonali per l'istruzione, già esistenti, ribadendo la propria competenza legislativa in materia di formazione professionale, ampliando le categorie di soggetti svantaggiati che possono accedere a tale esperienza formativa, prolungando il periodo di tirocinio per tali soggetti ed incentivando l'assunzione dei tirocinanti presso i soggetti ospitanti.

Analogamente, deve essere considerata a sé, la legge regionale 4 luglio 2013, n. 34 (Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002), di iniziativa consiliare, assegnata per l'espressione del parere referente congiunto alle commissioni terza e quinta, ed oggetto di completa riscrittura rispetto al testo assegnato. Tale legge, che è stata oggetto di una modifica ad opera della legge regionale 16 settembre 2013, n. 49 (Modifiche alla legge regionale 4 luglio 2013, n. 34 "Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002"), a breve distanza dalla sua approvazione, al fine di evitare un'impugnativa da parte del Governo per lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, presenta un indubbio carattere innovativo. Con essa, infatti, viene dedicata una disciplina *ad hoc* alle imprese di informazione, imprese come tutte le altre. L'impianto originario di disciplina premiale per le imprese che impiegassero personale giornalistico a tutto tondo ha subito una forte attenuazione, con l'effetto di allargare la platea dei destinatari degli interventi, ponendo requisiti meno stringenti per il personale impiegato presso le imprese.

Per un'analisi più approfondita di tale legge si rinvia alla relazione della dottoressa Caterina Orione.

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

REDATTORE: Cesare Belmonte

1. PREMESSA

Il nucleo centrale della produzione normativa socio-sanitaria del 2013 riguarda le politiche sanitarie, che sono caratterizzate da due leggi di iniziativa consiliare: la prima sull'uso in ambito sportivo di strumenti per la defibrillazione precoce; la seconda volta alla prevenzione e al contrasto della ludopatia, intesa quale patologia da gioco d'azzardo.

Altre leggi, come quella sulla cremazione e dispersione delle ceneri, rispondono all'esigenza di rimuovere lacune e incertezze interpretative affliggenti determinati settori.

Vi sono poi alcune leggi mediante le quali le politiche sanitarie si intrecciano con le politiche regionali in materia di ambiente e di sviluppo economico.

Quanto alle politiche sociali, si registrano sia leggi regolative di aspetti procedurali, sia leggi legate a fenomeni sociali in espansione, come la legge sui genitori separati versanti in stato di bisogno.

2. LE POLITICHE SANITARIE

E' di iniziativa consiliare la legge regionale 8 maggio 2013, n. 22 (Diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva).

Il testo normativo originario è stato ampiamente rielaborato da un gruppo tecnico misto Giunta-Consiglio, che ha operato sulla base degli indirizzi della Quarta Commissione.

Si tratta di una legge innovativa, la prima che a livello regionale provveda ad una disciplina organica della materia, sancendo il principio della obbligatoria dotazione dei defibrillatori da parte dei gestori di impianti destinati ad attività sportive e motorio-ricreative.

Fra gli elementi che connotano l'impianto normativo spiccano quelli concernenti la partecipazione gratuita degli operatori ai corsi di formazione organizzati dalle aziende sanitarie; l'attribuzione ai comuni, in raccordo con le aziende sanitarie, delle funzioni di vigilanza e controllo; la previsione di un regime sanzionatorio; il rinvio dei profili attuativi al regolamento di attuazione.

La legge contiene una norma di prima applicazione secondo cui gli obblighi a carico dei gestori decorrono dal 1° gennaio 2015; al contempo, per

permettere l'immediato avvio dei corsi di formazione da parte del sistema sanitario, è stato previsto il necessario aggiornamento, entro un termine di novanta giorni, del piano sanitario regionale vigente, ai fini della quantificazione degli oneri finanziari.

Infine, in via cautelativa si dispone l'adeguamento della legge alle linee guida ministeriali cui la normativa statale rinvia per la dotazione dei defibrillatori da parte delle società sportive.

In sede istruttoria, è stato attentamente valutato il rischio, insito nell'imposizione di specifiche obbligazioni anche a carattere patrimoniale in capo ai privati gestori, di interferire con la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

A fronte di ciò è stata tuttavia ritenuta dirimente la circostanza che le linee guida ministeriali applicative della legge quadro 3 aprile 2001, n. 120 (Utilizzo dei defibrillatori semiautomatici in ambiente extraospedaliero) non solo recano l'indirizzo per cui le Regioni, compatibilmente con le risorse disponibili, approvano piani che individuano specifiche priorità di allocazione dei dispositivi, ma contengono altresì la previsione secondo cui le stesse Regioni, per il tramite delle proprie organizzazioni dell'emergenza territoriale, valutano le attività per le quali il soggetto esercente è tenuto a dotarsi a proprie spese di defibrillatori semiautomatici esterni; accreditando in tal modo la potestà regionale a definire in via legislativa le fattispecie in presenza delle quali la dotazione dei defibrillatori possa essere imposta a carico dell'interessato, nell'ambito della cosiddetta "catena della sopravvivenza", a supporto del sistema dell'emergenza urgenza.

Simili conclusioni sono state sostanzialmente condivise a livello statale, tant'è che la legge in parola non è stata oggetto di impugnativa governativa.

Un'altra rilevante legge di iniziativa consiliare è la legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia).

Il testo è il frutto dell'unificazione e sintesi fra quattro proposte di legge presentate in Quarta Commissione, di cui una risalente al 2012, e le altre depositate fra il maggio e il giugno 2013. La rielaborazione dell'articolato è stata curata dall'ufficio legislativo su espressa richiesta della Commissione.

La legge assume come rilevante elemento di legittimazione la più recente giurisprudenza costituzionale, che ha enucleato alcuni principi fondamentali in tema di gioco e scommesse. In questo senso, se l'attività regolativa riguardante l'individuazione dei giochi leciti e le modalità di installazione degli stessi rientra nella potestà esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, non può sottacersi che la fattispecie del gioco, e soprattutto quella del gioco con vincite in danaro, presenta rilevanti ricadute sotto il profilo sanitario, socio-sanitario e urbanistico, investendo quindi anche materie ascrivibili a competenze regionali concorrenti. In quanto funzionali all'esercizio di simili competenze, sono dunque

ammissibili interventi normativi regionali in tema di gioco lecito, ad iniziare dalla predeterminazione di distanze minime fra le sale giochi e luoghi socialmente sensibili.

Questo intreccio di interessi e competenze statali e regionali è stato colto dallo stesso legislatore nazionale, che col decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) ha disposto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza in riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, dettando altresì in via immediata specifiche misure di prevenzione e contrasto di tale patologia.

Tornando alla fonte normativa regionale in questione, fra le maggiori peculiarità della stessa vi è la prescrizione che vieta l'apertura delle sale giochi in prossimità di determinati luoghi a forte valenza sociale e sanitaria, demandando al contempo ai comuni la possibilità di individuare altre tipologie di luoghi sensibili.

Come evidenziato nella scheda di legittimità, la previsione regionale è senz'altro in linea con quanto argomentato dalla giurisprudenza costituzionale, ma per altro verso è autonoma e aggiuntiva rispetto al dettato statale, secondo cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è tenuta a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi per il gioco lecito (le cosiddette "slot") che risultano territorialmente prossimi ad istituti di istruzione primaria e secondaria, a strutture sanitarie e ospedaliere, a luoghi di culto, a centri socio-ricreativi e sportivi.

Sotto altro profilo, a seguito dei rilievi dell'ufficio legislativo le norme che sanciscono divieti di pubblicità dei giochi e obblighi informativi dei gestori sono state ampiamente rimaneggiate rispetto alle proposte originarie richiamando esplicitamente le norme statali che sanciscono tali divieti ed obblighi in uno col relativo regime sanzionatorio, al fine di evitare indebite sovrapposizioni fra la fonte statale e quella regionale.

Per il concreto conseguimento degli obiettivi prefissati sono inoltre previste misure di incentivazione economica a favore degli operatori che rimuovono gli apparecchi per il gioco lecito, e misure di disincentivazione, consistenti nella maggiorazione dell'IRAP nei confronti degli esercizi in cui vi sia offerta di gioco lecito.

Ulteriori strumenti funzionali alle politiche perseguite dalla legge sono quelli consistenti nella promozione delle campagne di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno della dipendenza da gioco, nel rilascio in uso di un logo regionale denominato "No Slot", identificativo degli esercizi sprovvisti di apparecchi per il gioco lecito, nonché nell'istituzione di un osservatorio

regionale sul fenomeno della dipendenza da gioco con compiti di monitoraggio, consulenza e proposta.

Pur muovendosi su territori di confine, al limite fra potestà statuali e regionali, può ritenersi che la legge in parola sia riuscita a mantenere una posizione di equilibrio fra i diversi ambiti di competenza, tant'è che in sede di esamina dell'atto il Governo ha ritenuto di deliberare la non impugnativa dello stesso.

Un terzo intervento normativo in ambito sanitario presenta per contro caratteri non sistemici ma manutentivi, in quanto orientato a rimediare ad evidenti lacune del quadro normativo che avevano ingenerato notevoli incertezze operative a livello comunale.

Si allude alla legge regionale 12 novembre 2013, n. 66, modificativa della legge regionale 31 maggio 2004, n. 29, in tema di conservazione e dispersione delle ceneri.

Giova sottolineare come, alla luce delle osservazioni dell'ufficio legislativo, sia stata risolta una situazione di incoerenza fra l'originaria proposta di legge e la legge novellata, in ragione della quale la pianificazione regionale in tema di crematori risultava contemporaneamente demandata a due diversi strumenti programmatici, costituiti dal piano regionale di indirizzo territoriale e dal piano regionale di coordinamento per la realizzazione dei crematori.

Questa antinomia è stata risolta rinviando in maniera univoca a quest'ultimo strumento di pianificazione.

Sotto altro aspetto, nel corso dei suoi lavori la Quarta Commissione ha richiesto un supplemento di istruttoria per introdurre nella legge oggetto di modifica aggiustamenti aggiuntivi rispetto a quelli riportati nella proposta di legge, soprattutto in termini di semplificazione procedimentale.

Ne è derivata un'ampia rielaborazione tecnica dell'atto curata dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio, cui è seguita l'approvazione all'unanimità del testo stesso da parte della Quarta Commissione.

In particolare, la cremazione e l'affidamento delle ceneri sono stati ricondotti ad un unico procedimento autorizzatorio, mentre per la dispersione delle ceneri occorre sia l'autorizzazione del comune in cui è avvenuto il decesso, sia il nullaosta del comune in cui avviene la dispersione medesima.

3. POLITICHE SANITARIE CONCORRENTI CON ALTRE POLITICHE REGIONALI

La produzione normativa di questa annualità annovera poi, come già accennato in premessa, alcune leggi con le quali le politiche sanitarie si intersecano con le politiche regionali in materia di ambiente e di sviluppo economico.

In questo senso, è degna di nota, per la profondità delle revisioni apportate in sede consiliare, la legge regionale 17 luglio 2013, n. 38, esaminata congiuntamente dalle commissioni consiliari Terza e Quarta, e recante una serie di novelle alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 28, in materia di estetica, tatuaggio e piercing.

L'originaria proposta di legge rimetteva in gioco varie disposizioni della fonte novellata regolative della qualifica professionale di tecnico qualificato in piercing o tatuaggio, fatto questo di non poco momento ove si consideri che ricade nella potestà statale la competenza all'istituzione delle singole professioni. Sempre la proposta originaria rimetteva ad una deliberazione della Giunta regionale sia l'approvazione degli elenchi delle attrezzature utilizzabili per le attività di estetica, sia l'approvazione delle schede tecnico-informative concernenti le caratteristiche tecniche, le modalità di esercizio e applicazione e le cautele d'uso degli apparecchi elettromedicali per uso estetico.

Inoltre, permaneva il divieto di utilizzo del laser estetico e di strumenti analoghi a luce pulsata nell'esercizio delle attività di estetica

Queste scelte di politica legislativa si ponevano in evidente sovrapposizione con la disciplina statale di settore, e in particolare col regolamento ministeriale 12 maggio 2011, n. 110, attuativo della legge quadro statale 4 gennaio 1990, n. 1 (Disciplina dell'attività di estetica).

Tale regolamento ministeriale disciplina infatti le caratteristiche tecniche e le modalità di esercizio degli apparecchi elettromeccanici per uso estetico e al contempo aggiorna l'elenco degli apparecchi per uso estetico, in particolare includendo fra gli stessi anche le due tipologie del laser estetico e della luce pulsata, utilizzabili nei limiti e alle condizioni previste dal medesimo regolamento.

L'ufficio legislativo osservava in proposito che, quantunque in Toscana non trovi diretta applicazione la legge quadro statale, tuttavia ciò non esime il legislatore regionale dall'esigenza di conformarsi, in materie che non sono ascrivibili a sue esclusive competenze, ai principi fondamentali evincibili dal quadro normativo nazionale e comunitario.

In particolare, l'ufficio ha sottolineato che il summenzionato regolamento ministeriale richiama sia la legislazione statale di recepimento delle direttive comunitarie sulla sicurezza del materiale elettrico e sul riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri dell'Unione relative alla compatibilità elettromagnetica, sia i principi comunitari in tema di libera circolazione delle merci legalmente fabbricate o commercializzate in altri Stati membri e in tema di tutela del consumatore, assumendo tali elementi quali presupposti per l'identificazione degli apparecchi per uso estetico e per la definizione delle corrispondenti norme tecniche.

In ragione di queste osservazioni, e tenuto conto altresì anche di quanto emerso nelle audizioni delle associazioni di categoria, il testo normativo originario è stato significativamente modificato in più punti.

Sotto un primo aspetto, l'elenco delle attrezzature utilizzabili per uso estetico e la definizione delle relative caratteristiche tecniche sono state rimesse alla fonte regolamentare statale, fra l'altro espungendo in questo modo dall'ordinamento regionale il divieto di utilizzo del laser estetico e di strumenti analoghi a luce pulsata.

Sotto un secondo aspetto, pur rinviando al regolamento statale anche per la disciplina di percorsi formativi specifici per l'attività di estetica, il testo di legge ammette la possibilità che con regolamento regionale siano disciplinate, ove necessario, le modalità di attuazione di tali percorsi.

Rilevano poi due testi normativi esaminati congiuntamente dalle commissioni consiliari quarta e sesta.

Il primo testo normativo è la legge regionale 2 aprile 2013, n. 12, che incide sulla disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT).

Nello specifico, viene attribuito al direttore generale dell'Agenzia il compito di individuare, con atto ricognitivo, il personale dell'ARPAT che nell'ambito delle attività di ispezione e vigilanza in materia ambientale assolve funzioni di polizia giudiziaria ai sensi della normativa statale.

La scheda di legittimità rilevava la possibile illegittimità di simile previsione normativa per violazione della potestà esclusiva statale in materia di giurisdizione penale stabilita dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Nel rinviare l'analitica disamina dell'atto normativo alla parte del rapporto riguardante le politiche ambientali, si ritiene utile precisare che la legge in parola non ha costituito oggetto di impugnativa governativa.

Il secondo testo normativo è la legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 (Norme per la protezione dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative).

La legge è di iniziativa consiliare ed è stata redatta, su richiesta del consigliere proponente, con la collaborazione tecnica dell'ufficio legislativo.

Anche in questo caso si rinvia l'analitica disamina dell'atto normativo, non oggetto di impugnativa governativa, alla parte del rapporto riguardante le politiche ambientali.

4. LE POLITICHE SOCIALI

In materia di assistenza sociale, si registrano atti normativi a carattere procedimentale e programmatico.

La legge regionale 19 febbraio 2013, n. 7 innova la disciplina relativa agli operatori individuali che erogano servizi di assistenza domiciliare, modificando la relativa procedura di accreditamento nell'ambito del sistema sociale integrato.

Il testo originario disponeva che gli operatori fossero accreditati non più a seguito di dichiarazione sostitutiva ma a seguito dell'accertamento diretto dei prescritti requisiti. Inoltre, gli stessi operatori venivano esentati sia dall'onere di periodica autoverifica, sia dai controlli sul possesso e mantenimento dei requisiti stessi.

La scheda di legittimità registrava un profilo di contrasto fra queste disposizioni e la normativa statale in materia di autocertificazioni, giacché quest'ultima consente a coloro che siano cittadini italiani o dell'Unione europea di avvalersi ordinariamente degli istituti autocertificativi.

Allo stesso modo la scheda esprimeva riserve in merito all'esonero degli operatori individuali da ogni forma di controllo sul possesso e sul mantenimento dei requisiti, giacché la funzione di controllo si atteggia come ordinaria declinazione del potere di amministrazione attiva esercitato dall'Amministrazione.

L'articolato è stato conseguentemente rivisto e in particolare la regola dell'accertamento diretto dei requisiti è stata temperata facendo salvi i casi in cui la normativa statale prevede la presentazione di dichiarazioni sostitutive.

Allo stesso modo, la legge regionale 19 settembre 2013, n. 50 (Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà) è stata ampiamente rielaborata nel corso dei lavori della Commissione, con l'approvazione di un atto normativo nel quale gli elementi programmatici sono senz'altro prevalenti rispetto ai caratteri di imperatività propri del testo originario.

La scheda di legittimità evidenziava come l'iniziale proposta di legge di iniziativa consiliare presentasse possibili vizi di legittimità laddove disciplinava la costituzione e il ruolo dei Centri di assistenza familiare, definendo la nozione di mediazione familiare, configurando tali Centri come titolari di una funzione pubblicistica esperita a livello zonale, ed attendendo ad una prima identificazione dei requisiti di legittimazione richiesti per la gestione dei Centri stessi.

Di fatto, simili disposizioni si ponevano in contrasto con quanto argomentato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la normativa civilistica ha soltanto accennato all'attività di mediazione familiare, difettando sia una norma istitutiva della figura professionale del mediatore familiare, sia una norma regolativa dei requisiti per l'esercizio di tale attività; con la conseguenza che qualsiasi pretesa della legislazione regionale di intervenire su

questa tematica travalicherebbe la potestà statale di definire i principi fondamentali nella materia concorrente delle professioni.

In ragione degli orientamenti del giudice costituzionale, la Commissione ha proceduto ad una revisione sostanziale del testo, in raccordo col consigliere proponente, espungendo i richiami ai Centri di mediazione familiare.

In definitiva, la legge in parola si configura come una legge programmatica, che istituisce specifiche politiche a favore dei genitori separati, sia in termini di sostegno abitativo che in termini di servizi informativi e di consulenza, rimettendo poi al piano sanitario e sociale integrato regionale la definizione delle azioni necessarie all'attuazione delle predette politiche.

5. LE LEGGI TRASVERSALI

Per completezza di analisi, si ritengono utili dei brevi accenni ad alcune leggi trasversali, in quanto trattanti anche tematiche socio-sanitarie.

Con la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (legge regionale 9 agosto 2013, n. 47) l'ordinamento sanitario regionale viene adeguato alla normativa statale per gli aspetti riguardanti i requisiti e le modalità di nomina dei direttori generali, il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa per la dirigenza del ruolo sanitario, la disciplina dei collegi sindacali, la procedura di approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie.

Pur estremamente rilevanti sotto il profilo dell'organizzazione di sistema, le disposizioni adottate rispondono, si ripete, ad un'esigenza di corretta manutenzione normativa.

A sua volta, la legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014) contiene alcuni rilevanti interventi settoriali, ad iniziare dall'introduzione di una specifica procedura per la valutazione della pianificazione e programmazione degli investimenti sanitari.

In continuità con le leggi finanziarie precedenti, sono state assunte inoltre misure di contenimento della spesa in materia di personale delle aziende sanitarie e in materia di farmaceutica.

Infine, sul versante dei pagamenti ai soggetti fornitori, sono da segnalare quelle disposizioni della legge finanziaria che disciplinano la concessione di contributi regionali in conto interessi a beneficio delle micro, piccole e medie imprese vantanti crediti scaduti nei confronti del servizio sanitario regionale.

In ultimo, si richiama la legge regionale 2 agosto 2013, n. 45 (Interventi di sostegno finanziario a favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale), approvata dall'Aula con procedura d'urgenza, e statuente fra l'altro contributi a favore delle famiglie con figli nuovi nati, con figli numerosi a carico, o con figli disabili.

POLITICHE SOCIO-CULTURALI

REDATTRICE: Caterina Orione

L'attività legislativa della Quinta Commissione consiliare nell'anno 2013 si è rivolta ad alcuni degli ambiti di competenza ad essa riservati, con una valenza che si può definire "trasversale" per ciò che attiene l'aspetto sociale, inteso come ricaduta ineludibile dell'impatto della regolazione sulla comunità toscana.

L'esame delle proposte di legge, fossero di iniziativa consiliare o della Giunta, è sempre stato approfondito, non solo con richiesta di chiarimenti agli uffici o ai proponenti, ma altresì connotato da integrazioni di disposizioni e di atti di risoluzioni, con l'esplicitazione di una volontà di indirizzo dell'azione politica. Le tematiche inerenti agli atti sono state dibattute con spirito di condivisione, così da portare, a seguito di una naturale "negoziante", all'approvazione di essi spesso all'unanimità.

Nel variegato e numeroso panorama di leggi modificative che caratterizza il corpus normativo dell'anno 2013, le discipline, di iniziativa della Giunta, sottoposte all'esame della Commissione, hanno la caratteristica di essere intervenute su normative in vigore da più di dieci anni, fatto questo che può e deve essere letto quale "manutenzione" dettata, non da una diversa politica pubblica che si vuole porre in essere, ma piuttosto dalla consapevolezza che per attualizzare gli obiettivi, non disgiunti dalle riaffermate finalità, occorra prevedere strumenti ed interventi differenziati rispetto agli originari.

Si è quindi in presenza di una scelta politica, latu sensu intesa, che non sempre trova esplicitazione chiaramente motivata nel preambolo, ma può essere letta dall'operatore in profondità nelle disposizioni modificative, la cui relazione illustrativa spesso si limita appunto a descriverne il contenuto. La fase elaborativa che ha portato a porre in essere una diversa opzione legislativa, rimane quindi sottotraccia, non essendo dichiarata, sembra assente la valutazione sul progresso, che invece necessariamente è sottostante a qualsiasi scelta, non potendosi questa solo riassumere dietro *considerato opportuno*.

La legge regionale n. 2 del 23 gennaio 2013 (*Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" in materia di sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia e di tirocini*) non si imponeva in ragione di una necessità di adempiere ad un dettato nazionale, ma, come esplicitato nel preambolo, vi era una precisa volontà che trova il suo fondamento nella scelta di: ridisegnare l'assetto del sistema integrato dei servizi educativi della prima infanzia, prevedendo ex novo competenze di coordinamento alle conferenze zonali per l'istruzione, già esistenti per il settore istruzione. L'ambito, rispetto all'originario testo del 2002, aveva subito poche

modifiche, mentre l'attuale disciplina propone un nuovo assetto normativo, ivi compreso un regolamento a sé stante, che si prefigge di dare organicità regionale, di finalità e strumenti, agli enti locali titolari della competenza. La Commissione, non solo ha apprezzato l'iniziativa, ma ha voluto, durante l'esame dell'articolato, proseguire nell'opera di approfondimento della materia, non solo nella verifica dell'accoglimento degli indirizzi a suo tempo impartiti nella fase di presentazione del documento preliminare, ma altresì a presidiare affinché il testo fosse esaustivo delle problematiche emerse in sede di consultazione. Quanto agli aspetti tecnici di stesura, la Commissione ha voluto, pur non snaturando il testo originario quale normativa di principi, apportare alcune correzioni che consentissero poi una riscrittura del regolamento in ambiti circoscritti ed enunciati in legge. L'interesse della Commissione al tema educativo della prima infanzia si è manifestato, non solo in un esame puntuale dell'atto normativo secondario, ma altresì nel condurre successivamente ed autonomamente un'indagine conoscitiva a tutto campo sui servizi educativi, dall'assetto normativo nazionale e di tutte le regioni, alla verifica della realizzazione pratica degli enunciati legislativi.

La disciplina sopracitata, è anche inerente la materia di formazione professionale, (legge regionale 3/2012 sui tirocini). Essa amplia il novero delle categorie di soggetti svantaggiati che possono accedere a tale esperienza formativa, prolunga il loro periodo di tirocinio, incentiva l'assunzione dei tirocinanti presso i soggetti ospitanti.

Per entrambi i settori di intervento, l'assetto normativo trova compiutezza con l'emanazione dei rispettivi regolamenti, di cui quello per i servizi educativi, come sopradetto, trova una propria "identità" ed autonomia rispetto a quello previsto dal testo unico (legge regionale 32/2002), che come tale riguarda tutti i settori trattati dalla disciplina di riferimento.

La legge regionale n. 23 del 9 maggio 2013 *Modifica della legge regionale 10 marzo 1999, n. 11 (Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti)*, nel testo originario proposto dalla Giunta, prevedeva l'approvazione da parte del Consiglio regionale di linee di programmazione pluriennali nelle materie della legge regionale 11/1999 nell'ambito del PRS e l'individuazione, sempre da parte del Consiglio, delle priorità di intervento annuali nell'ambito del DPEF. (co. 1 e 2). Alla Giunta regionale era rimessa la competenza di definire annualmente le linee di azione per l'anno in corso in attuazione di quanto indicato nel PRS e DPEF (co. 3).

Rispetto alla disciplina originaria, le modifiche introdotte all'articolo 2 sottraevano al Consiglio regionale la competenza programmatica di settore, limitandola alla sola approvazione di linee programmatiche nel PRS e all'individuazione delle linee annuali di priorità nel DPEF, escludendo qualsiasi

ulteriore atto di programmazione settoriale ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 49/1999 in materia di programmazione. L'ufficio legislativo ha quindi fatto rilevare che la nuova formulazione dell'articolo 2 eliminando le direttive triennali di attuazione della legge regionale 11/1999, senza prevedere in alternativa funzioni consiliari di programmazione settoriale, contravveniva a quanto previsto dall'articolo 11 dello Statuto che affida al Consiglio regionale l'approvazione di "atti della programmazione regionale, generale e di settore".

La Commissione, tenuto conto del fatto che già con la proposta di legge 44 (diventata legge regionale 10/2011 *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per il 2011*) erano stati presentati articoli che in maniera più puntuale spostavano la competenza programmatoria verso la Giunta, articoli che furono stralciati dal testo finale della legge, su parere della stessa Commissione, pur nella consapevolezza dell'utilità di dotare la Giunta di uno strumento più snello operativamente, ha voluto ribadire il ruolo consiliare nell'adozione di indirizzi ed ha cercato di riscrivere un testo, approvato all'unanimità, che contemperasse le esigenze di Giunta e Consiglio. La Commissione ha deciso di riformulare l'articolo 2 riconducendo la funzione programmatoria nell'ambito della legge regionale 49/1999 allora vigente (la legge 11 era di poco precedente e non era, necessariamente, conforme ad essa).

La riscrittura dell'articolo 2 prevede ora che il Consiglio regionale approvi, in attuazione del PRS e del DPEF, le direttive pluriennali, di durata pari al PRS e aggiornabili annualmente. La Giunta regionale provvede poi alla loro attuazione secondo quanto previsto dall'articolo 10 bis della legge regionale 49/1999 e trasmette al Consiglio, ogni anno un rapporto sulle attività svolte in applicazione della legge.

Il ruolo consiliare di indirizzo è stato anche rivendicato in sede di approvazione dell'atto programmatico di cui sopra, con un'ampia riscrittura dello stesso volta ad individuare con maggior precisione gli ambiti di azione, con un'attenzione esplicita alla chiarezza normativa nei confronti dei destinatari della disciplina.

Si può sostanzialmente dire che la proposta di legge in questione era anticipatoria di ciò che la Giunta regionale ha poi presentato quale revisione generale dell'impianto normativo in tema di programmazione e che ha portato all'approvazione della legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (*Disposizioni in materia di programmazione regionale*). Il confronto tra Giunta e Commissione non ha portato a "rigidità" delle diverse posizioni sul tema, ma ha consentito una rivisitazione delle modifiche da apportare, tale da condurre a dei miglioramenti del testo, senza inficiare l'assetto delle competenze istituzionali ed al contempo di rendere la disciplina più funzionale alle finalità perseguite.

Per completezza, si segnala che, sia la normativa de quo e sia le c.d. direttive, hanno suscitato un ampio dibattito in aula al momento dell'approvazione, poiché l'importanza della forza educativa della tematica

oggetto della disciplina si è radicata nel tempo e nel tessuto sociale toscano ed è condivisa da tutte le forze politiche, che con i comprensibili distinguo, hanno sempre sostenuto tale politica. Il passare del tempo ha consentito di vedere premiato lo sforzo educativo alla legalità ed in un periodo di poche risorse finanziarie, il legislatore ha cercato di ottimizzarle, convogliando queste al raggiungimento degli obiettivi in modo diretto, senza superfetazione di organismi, per cui è stato soppresso il comitato tecnico – scientifico troppo ampio e di difficile convocazione, sostituendolo con la possibilità, per la Giunta, di sollecitare incontri periodici, a fini consultivi, soggetti istituzionali e soggetti rappresentativi della società toscana, per coordinare e promuovere attività sui temi della cultura della legalità.

La legge regionale n. 34 del 4 luglio 2013 (*Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 e alla l.r. 32/2002*) il cui testo finale, ampiamente riscritto rispetto alla sua stesura iniziale, di iniziativa consiliare, ed approvato dall'aula con svariati emendamenti "bipartisan", presenta in toto un carattere innovativo.

Le imprese di informazione, imprese come tutte le altre, hanno dedicata pertanto una disciplina ad hoc, che risponde ad un'esigenza pressante di un ambito produttivo in crisi per carenza di risorse finanziarie, ma che comunque rimane uno dei capisaldi della società civile.

In realtà già la legge 22/2002 (*Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni*) prevedeva una via di accesso a fondi di garanzia presso Fidi Toscana per le imprese del settore che intendessero investire per un rinnovamento tecnologico, tale fondo ha avuto un riscontro di utilizzo alquanto relativo (le disposizioni ad esso relative sono state abrogate).

La proposta di legge, il cui impianto originario di disciplina premiale per le imprese che impiegassero personale giornalistico qualificato professionalmente, ha subito, per così dire, un "declassamento" di ampio respiro, nel senso che l'aspetto di tutela intrinseca della categoria dei giornalisti quale iniziale elemento caratterizzante della disciplina, ha subito un'attenuazione con l'effetto di allargare la platea dei destinatari degli interventi, ponendo requisiti meno stringenti in relazione al personale impiegato presso le imprese che abbracciano nella loro variegazione tutti o quasi gli ambiti d'informazione. I commissari hanno cercato di porre in essere una disciplina che fosse bilanciata tra l'esigenza della specifica categoria dei giornalisti ed al contempo con quella degli editori.

L'attenzione verso la qualità dell'informazione è stata recuperata per certi versi, con la previsione di specificità per determinati contenuti, di cui tenere conto al momento della predisposizione dei bandi per l'accesso ai contributi, nonché con la previsione di interventi, previsti dagli atti di programmazione, volti ad una qualificazione del settore, ivi comprese agevolazioni fiscali per le

imprese che aumentino il proprio capitale. In un'ottica di qualità si è voluto procedere anche a porre questa al centro di determinate iniziative da parte del Corecom e della Giunta, con l'intenzione palese e ribadita, di valorizzare l'ambito pluralistico dell'informazione.

Le commissioni terza e quinta, impegnate congiuntamente nell'esame del testo, hanno rielaborato lo stesso in considerazione delle risultanze delle consultazioni e delle osservazioni degli uffici ed anche dei pareri da questi forniti. I consiglieri hanno fortemente voluto che la disciplina in oggetto fosse operativa in tempi ristretti, così da ottenere di dotare la stessa di una norma finanziaria, all'inizio assente, che potesse includere il settore specifico in quello più ampio delle attività produttive, rinviando all'atto programmatico ad esse specificamente previsto.

La legge regionale n. 49 del 16 settembre 2013 (*Modifiche alla legge regionale 4 luglio 2013, n. 34 (Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002)*).

Nell'immediatezza dell'approvazione della normativa a favore delle imprese di informazione, citata nel paragrafo precedente, sono avvenuti contatti tra i legislativi di Giunta e Consiglio per concordare la modifica del testo, al fine di evitare l'impugnativa da parte del Governo, sulla cui fondatezza non si appalesavano dubbi, in merito alla previsione in legge della sede legale in Toscana per le imprese suddette, ritenuta lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Nella stesura della proposta modificativa, per ragioni di immediata comprensibilità di adeguamento, si è esplicitato chiaramente nel preambolo le motivazioni giuridiche che portavano alla modifica ed in parte si è derogato alle regole di tecnica legislativa, suggerite dal Manuale; la proposta è stata approvata all'unanimità, sia nelle commissioni che in aula.

La legge regionale n. 79 del 24 dicembre 2013 (*Riordino degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*).

La disciplina, inizialmente preannunciata nel DPEF come collegato alla finanziaria, è stata poi approvata dopo la legge finanziaria e la legge di bilancio e nelle intenzioni del proponente, Giunta regionale, era una normativa di riordino in materia fiscale che riunisce in un'unica legge i vari provvedimenti legislativi che nel corso del tempo avevano previsto agevolazioni fiscali a favore delle imprese toscane. Nell'articolato pervenuto alle commissioni, su cui la Quinta Commissione doveva esprimere parere secondario, era prevista una disposizione, articolo 10, *Credito d'imposta per favorire sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana*, che "ricalcava" la legge regionale 45/2012 (*Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana*) nei suoi contenuti essenziali. con un ambito di applicazione più ampio per ciò che concerne i soggetti destinatari/beneficiari

dell'agevolazione fiscale e in un articolo successivo conseguentemente si proponeva l'abrogazione della disciplina.

Occorre ricordare che la suddetta disciplina aveva avuto un iter complesso che per memoria viene sinteticamente riassunto: la proposta dalla Giunta regionale aveva subito modifiche sostanziali in Consiglio, la legge era stata impugnata dal Governo per violazione dei principi di coordinamento di finanza pubblica e del sistema tributario, la Quinta Commissione aveva chiesto ed ottenuto lo stralcio di alcune modifiche proposte dalla Giunta per adeguarsi ai rilievi governativi, infine la Corte costituzionale aveva dichiarato legittima costituzionalmente la legge regionale 45/2012 con sentenza n. 153 del 21 giugno 2013.

L'articolo 10 della proposta di legge 292, prevedeva altresì un regolamento, per cui l'ufficio legislativo nella scheda di legittimità illustrativa delle modifiche che venivano apportate, specie al fine dell'implementazione efficace della disciplina, suggeriva alcune integrazioni alla disposizione al fine di evitare gli aspetti di poca chiarezza normativa, emersi già in sede di esame della proposta di regolamento di attuazione della legge regionale 45/2012.

La Quinta Commissione, nel messaggio del parere secondario alla Prima Commissione, nel merito ha nuovamente riaffermato, all'unanimità, la propria diversa prospettazione di politica legislativa rispetto a quella avanzata dalla Giunta regionale.

Infatti ha espresso un articolato parere contrario alla proposta di legge, affermando, che, pur comprendendo l'utilità di semplificare il quadro normativo unificando in un unico provvedimento le previsioni in materia di IRAP contenute in più testi di legge, ravvisava che sostanzialmente l'articolo 10 della proposta riproponesse in parte i contenuti della legge regionale 45/2012, ma che tuttavia da un punto di vista di impatto andasse perduta quella visibilità della scelta politica di sovvenzionare la cultura anche mediante l'incentivazione di erogazioni liberali, così come motivata nel preambolo e nell'articolo 1 della suddetta legge regionale 45/2012; non recuperando neppure la clausola valutativa di cui all'articolo 7 della legge citata.

Inoltre il testo della proposta di legge 292 appariva disporre soltanto per l'anno 2014, prevedendo un intervento una tantum e peraltro la prevista abrogazione della legge regionale 45/2012, comportava l'impossibilità di proseguire il percorso di approvazione del regolamento attuativo della legge originaria. Su tale regolamento, assegnato congiuntamente alle commissioni prima e quinta, le commissioni infatti avevano già espresso nell'ottobre 2013 parere favorevole, ma subordinato all'accoglimento di determinate condizioni ed in considerazione del fatto che tali condizioni erano sostanziali, avevano altresì richiesto che lo schema di regolamento corretto fosse nuovamente trasmesso alle commissioni.

Infine, nel parere secondario la Quinta Commissione, rilevando al contempo come la proposta di legge in esame prevedesse un ambito di applicazione più ampio per ciò che concerne i soggetti destinatari/beneficiari dell'agevolazione fiscale e condividendo tale obiettivo, suggeriva e proponeva una riscrittura dell'articolo 10 della proposta di legge 292, intesa come una vera e propria modifica secondo le regole di tecnica legislativa, volta ad una modifica integrativa della legge originaria.

Il parere è stato accolto dalla Prima Commissione ed il testo finale della proposta di legge 292, così modificato nel senso sopradescritto, è stato approvato dall'aula.

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

REDATTORE: Domenico Ferraro

1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO

L'anno 2013 ha visto l'approvazione di due leggi di modifica della disciplina regionale in materia di bonifica e difesa del suolo frutto del lavoro congiunto delle commissioni agricoltura e territorio-ambiente. La prima modifica è avvenuta con legge regionale 8 marzo 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 91/1998). La legge regionale 79, approvata alla fine di dicembre del 2012, ha mostrato immediatamente alcuni limiti applicativi richiedendo un primo intervento legislativo. La legge regionale 8/2013, ha provveduto a chiarire alcuni punti rivelatisi problematici ed a colmare le carenze emerse nella prima fase di applicazione. La stessa legge regionale 79/2012 ha visto un ulteriore e pesante intervento normativo di modifica con la legge regionale 28 ottobre 2013, n. 60 (Modifiche al regime transitorio dei consorzi di bonifica e coordinamento con le norme in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 91/1998). Quest'ultima modifica si è resa necessaria alla luce dell'imprevisto rinvio al 30 novembre 2013 delle elezioni dei rappresentanti nelle assemblee dei nuovi consorzi. La legge regionale 60 ha rivisto ed aggiornato tutta la fase transitoria della legge 79/2012. Si rinvia alla relazione della collega Pieraccioli per una dettagliata illustrazione delle due leggi appena ricordate.

La legge regionale 23 maggio 2013, n. 25 (Determinazione dei parametri urbanistici ed edilizi. Modifiche all'articolo 144 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio") ha modificato radicalmente l'articolo 144 della legge regionale 1/2005 anticipando uno dei contenuti della legge di riforma della legge regionale 1/2005. La legge regionale, costituita da un solo articolo di modifica dell'articolo 144 della legge regionale 1/2005, vuole raggiungere l'obiettivo di garantire la massima omogeneità ed uniformità, in ambito regionale, dei parametri edilizi ed urbanistici sopra ricordati e rinvia all'approvazione di un regolamento regionale la loro dettagliata rappresentazione. I comuni sono chiamati ad applicare tali parametri sia nel regolamento edilizio che nel proprio piano strutturale, oltretutto negli altri strumenti urbanistici. In sostanza viene superata la vecchia disciplina che prevedeva la semplice indicazione dei "criteri" ora sostituita da una disciplina che prevede nel nuovo regolamento le esatte definizioni tecniche ed i parametri urbanistici ed edilizi. Vengono stabiliti i termini per l'adeguamento al regolamento regionale da parte dei comuni prevedendo altresì, in caso di mancata ottemperanza, l'adeguamento automatico degli stessi. La proposta di legge ha riscontrato la piena approvazione da parte del Consiglio delle

autonomie locali ed in sede di dibattito è emerso con chiarezza che la modifica legislativa ha accolto le numerose richieste pervenute dagli stessi enti locali. Si segnala, ai soli fini ricognitivi, che il regolamento previsto ai sensi dell'articolo 144 della legge regionale 1/2005, con l'espressione del parere favorevole della Sesta Commissione consiliare, è stato approvato dalla Giunta regionale. Si tratta del regolamento 11 novembre 2013, n. 64/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 144 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio" in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio).

Da segnalare, di notevole importanza, la presentazione da parte della Giunta regionale della proposta di riforma della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio). La proposta di legge n. 282, già annunciata nel Programma regionale di sviluppo 2011-2015 è stata assegnata al Consiglio regionale in data 9 ottobre 2013. La proposta, in sintesi, prevede una profonda riforma del governo del territorio in Toscana e l'abrogazione espressa della legge regionale 1/2005 compiendo così un corretto intervento di tecnica legislativa viste le numerose e complesse modifiche apportate al testo base fin dall'anno della sua approvazione. Si tratta di una legge molto complessa, costituita da 226 articoli che probabilmente saranno a breve aumentati di numero a seguito di un emendamento già annunciato dalla stessa Giunta regionale, riguardante la parte edilizia, con l'inserimento delle necessarie modifiche alla luce dell'approvazione del c.d. "decreto del fare" (d.l. 21 giugno 2013, n. 69) recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia e convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98.

Tra le principali novità della nuova proposta di legge, ricordiamo soprattutto la previsione di meccanismi codificati volti a contrastare il consumo di nuovo suolo, l'introduzione di disposizioni per la pianificazione intercomunale, alcune procedure semplificate per l'adozione di varianti agli strumenti urbanistici e tempi certi per la loro approvazione, la riduzione dei tempi di alcune procedure amministrative, nuovi elementi per favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio, un ruolo più significativo dell'attività agricola e la contemporanea previsione di procedure semplificate. Segnaliamo, sin da ora, che non può sfuggire l'impatto che tale riforma avrà sul territorio e il complesso lavoro che attende il Consiglio regionale nei primi mesi dell'anno 2014. La proposta di legge 282 è stata assegnata per il parere referente alla Sesta Commissione consiliare ma prevede anche i pareri secondari della Seconda, Terza e Settima Commissione consiliare oltre al parere, ex art. 42 dello Statuto, da parte della Prima Commissione. Attraverso lo svolgimento, assai partecipato, di due importanti convegni organizzati rispettivamente dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale si è di fatto aperto il dibattito su questa importante riforma.

Altro atto di notevole importanza per il governo del territorio è la deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2013, n. 74, con cui è stata

approvata l'adozione dell'integrazione al Piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze secondo le procedure previste dall'articolo 17 della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio). Dopo l'adozione si è aperta la fase delle osservazioni che troveranno un preciso riferimento nel provvedimento finale di approvazione che dovrà contenere la puntuale risposta alle singole osservazioni e un'adeguata motivazione sulle determinazioni assunte secondo le disposizioni dell'articolo 17, comma 5 della legge regionale 1/2005.

Un cenno alla legge regionale 12 novembre 2013, n. 65 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") in quanto sulla originaria proposta di legge n. 279, anche se assegnata alla Sesta Commissione per solo parere secondario, ha visto un notevole impegno per la stessa commissione dove, su richiesta del Presidente, è stata presentata la scheda di legittimità. Sulla proposta di legge 279, ora legge regionale 65/2013, come uffici giuridici, attraverso la scheda di legittimità, abbiamo sollevato alcuni rilievi e criticità, anche di legittimità costituzionale, alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 139/2013. Tutte le osservazioni presentate dagli uffici non hanno avuto riscontro in sede di approvazione della proposta di legge e comunque, il Governo, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2013, decideva per la non impugnativa della legge stessa. Si rinvia alla relazione della collega Pieraccioli per ulteriori considerazioni e valutazioni anche alla luce del complesso lavoro svolto in Seconda Commissione su alcune proposte di emendamenti alla proposta di legge che sono stati discussi ed accolti dopo ampio dibattito.

La legge regionale 29 ottobre 2013, n. 61 (Norme per la nomina del Segretario dell'Autorità di bacino del fiume Reno. Modifiche alla l.r. 13/2013) è costituita da un unico articolo e viene a collocarsi in un quadro di generale contenimento della spesa pubblica. L'intervento di modifica ha ad oggetto la legge regionale 15 marzo 1993, n. 13, relativa al funzionamento dell'Autorità di bacino del Reno, che è un bacino interregionale in comune con la Regione Emilia Romagna. In particolare, la modifica introdotta, prevede la nomina del Segretario generale dell'Autorità di bacino tra i dipendenti della pubblica amministrazione con qualifica dirigenziale e il mantenimento del suo compenso percepito presso l'ente di appartenenza. L'adeguamento normativo effettuato ha chiaramente l'obiettivo di produrre un risparmio di spesa, uniformando l'art. 4 della nostra legge regionale 13/1993 con l'articolo 2 della legge della Regione Emilia Romagna 26 luglio 2012, n. 9, di modifica della legge regionale 25/1992, relativa alla costituzione e al funzionamento dell'Autorità di bacino del Reno. La legge regionale 61/2013, la ricordiamo come esempio di tipologia di "legge gemella" in quanto i medesimi contenuti sono stati previsti da una legge

regionale nella limitrofa Regione Emilia-Romagna, come appena ricordato. Da segnalare che il preambolo è stato rivisto, su richiesta dell'ufficio legislativo, dando atto che tale intervento si rendeva necessario alla luce dell'identica modifica legislativa introdotta dalla Regione Emilia Romagna. Anche in questo caso il titolo della legge è stato rivisto per ovviare al problema dei c.d. "titoli muti".

E' da ricordare inoltre la proposta di legge 225 in materia di usi civici, ancora all'attenzione della commissione referente agricoltura e per parere secondario alla commissione ambiente e territorio. La proposta di legge ha visto lo svolgimento di un notevole lavoro istruttorio da parte di un nutrito gruppo di lavoro, costituito dagli uffici della Giunta e del Consiglio che, dopo lo svolgimento di numerosi incontri ha prodotto la redazione di un testo finale ampiamente modificativo di originario. L'entità delle modifiche proposte ha richiesto un nuovo passaggio illustrativo nelle rispettive commissioni consiliari.

2. LE LEGGI CON CONNOTATI TRASVERSALI. LEGGI FINANZIARIE E DI MANUTENZIONE

Alcune leggi regionali sono connotate dalla presenza di profili multidisciplinari che riguardano diverse commissioni. A tal proposito è da segnalare, in particolare, la legge regionale 14 ottobre 2013, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alla l.r. 21/2010, alla l.r. 66/2011 e alla l.r. 77/2012) che ha previsto, all'articolo 2, una nuova proroga delle misure di salvaguardia della parte paesaggistica del PIT sino: "*... alla decorrenza dell'efficacia del piano paesaggistico e, comunque, non oltre il 31 marzo 2014*". Come ufficio giuridico abbiamo sollevato alcuni dubbi di legittimità. È utile ricordare che l'efficacia delle misure di salvaguardia della parte paesaggistica del Piano di indirizzo territoriale (PIT) approvate con deliberazione del Consiglio regionale n. 32 del 16 giugno 2009, furono già prorogate dall'articolo 41 della legge regionale 77/2012 dal 31 dicembre 2012 sino al 31 ottobre 2013. E' stato più volte ribadito, in sede di confronto istituzionale, che le misure di salvaguardia sono straordinarie e temporanee e che sono state prorogate, per via legislativa, ben oltre la loro scadenza naturale prevista in 3 anni dal decreto del Presidente della Repubblica 380/2001. Si segnala il carattere problematico del punto in esame anche alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 102/2013 che, dopo aver richiamato due precedenti sentenze, la n. 575/1989 e la n. 344/1995, ricorda come la Corte stessa si sia già espressa negativamente rispetto alle proroghe dei vincoli sine die o "*quando il limite sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro*" anche se ha ammesso che la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli non sono fenomeni di per sé inammissibili se ancorati a date certe e mantenuti entro certi limiti della "*non irragionevolezza*"

e “*non arbitrarietà*”. Ad avviso dell’ufficio di assistenza giuridica, nel caso in esame, la motivazione di questa ulteriore proroga non appariva adeguatamente motivata come la Corte ha richiesto in casi analoghi e come dispone la stessa legge regionale 55/2008 all’articolo 9 in tema di motivazione delle leggi e dei regolamenti. Alla luce delle osservazioni giuridiche esposte in sede di esame in prima commissione consiliare, il punto 2 del considerato è stato adeguatamente modificato illustrando, con chiarezza, le motivazioni che stavano alla base di questa scelta legislativa. Si segnala, a fini di completezza espositiva, che la legge regionale 54/2013, ha superato il vaglio del Consiglio dei Ministri che in data 3 dicembre 2013 ha deliberato la non impugnativa della stessa.

La legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l’anno 2014) per le parti di competenza della Sesta Commissione consiliare, ha visto accolti due specifici rilievi dell’ufficio di assistenza giuridica durante il lavoro istruttorio ed inviati alla Prima Commissione consiliare per le determinazioni conseguenti. La prima osservazione proposta ha provocato la riscrittura di un articolo ed una migliore specificazione dei contenuti regolamentari a cui si faceva rinvio. La seconda osservazione ha prodotto lo stralcio di un articolo, il quale, prevedendo norme di carattere urbanistico, veniva deciso di prevederne la sua naturale collocazione all’interno della proposta di legge 282, concernente la riforma del governo del territorio, ed ancora in corso d’esame.

Infine, si segnala, come dato positivo, che la legge regionale 9 agosto 2013, n. 47 (Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2013), con riferimento alle materie attinenti al governo del territorio, ha approvato modifiche di mero carattere manutentivo.

3. CONSIDERAZIONI FINALI

Di seguito si riportano alcuni elementi caratterizzanti l’anno appena trascorso e riportati in sintesi come di seguito:

- a) il 2013 ha visto l’approvazione di diverse leggi aventi natura finanziaria ma che contenevano al loro interno piccole o grandi modifiche a leggi di settore aventi per lo più carattere manutentivo per le materie di competenza della Sesta Commissione con particolare riguardo al governo del territorio. Si conferma pertanto un dato costante che riguarda la “*continua opera manutentiva*” delle leggi regionali, soprattutto di quelle aventi alto contenuto tecnico e specialistico.
- b) Si conferma anche per l’anno 2013 il grosso lavoro di supporto svolto su diverse proposte di legge di competenza referente di altre commissioni consiliari, ed in particolare la proposta di legge 208 in materia di commercio, la proposta di legge 225 in materia di usi civici, la proposta di legge 279 in materia di appostamenti di caccia, confermando ancora una volta che molti

interventi normativi, nei settori più diversi, richiedono raccordi o modifiche delle discipline afferenti il governo del territorio e l'ambiente.

- c) Rimane aperto il problema della progettazione legislativa che se pure continua a rimanere incardinata nella sua sede naturale della Giunta regionale, vede le iniziative consiliari acquisire un maggiore spazio nei lavori consiliari. Un esempio per tutti la legge sull'amianto, legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative). La legge regionale ha richiesto un notevole impegno nella fase istruttoria che è stato possibile concludere grazie anche alla proficua collaborazione con gli uffici della Giunta regionale che sono depositarie delle necessarie competenze tecnico-specialistiche. Rinvio alla relazione della collega Casalotti per ulteriori considerazioni. Altra iniziativa consiliare riguarda la proposta di legge 270 in materia di rifiuti (primo firmatario consigliere Nascosti) che ha visto (in analogia all'amianto) la costituzione di un tavolo tecnico-politico Giunta-Consiglio regionale e che ha assunto il compito di predisporre profonde modifiche alla legge regionale sui rifiuti (legge regionale 25/1998). Si segnala, ancora una volta, che nel caso di iniziative consiliari aventi ad oggetto materie e contenuti molto tecnici i lavori consiliari procedono con qualche difficoltà non essendo presenti in Consiglio tutte le competenze tecnico-professionali necessarie che sono invece presenti presso gli uffici della Giunta regionale.
- d) Tra gli atti di pianificazione, di grande rilievo, il piano regionale di rifiuti adottato dal Consiglio regionale in data 19 dicembre 2013 con deliberazione n. 106 ai sensi dell'articolo 17 della legge regionale 1/2005. Si tratta di un atto complesso che vedrà la fase pubblica e la presentazione delle osservazioni e, dopo il necessario lavoro istruttorio, il piano verrà approvato definitivamente.
- e) Il Piano energetico ed ambientale (PAER) è stato assegnato per l'esame congiunto alle commissioni terza e sesta, in data 9 gennaio 2014, mentre il nuovo piano paesaggistico è di imminente invio al Consiglio regionale.
- f) Altro elemento ricorrente è il continuo lavoro di riscrittura dei titoli delle leggi al fine di evitare l'annoso problema dei "titoli muti" e più volte nel corso dell'anno 2013 si è provveduto a parziali riscritture.
- g) Infine, quale elemento fortemente positivo, si evidenzia che per l'anno 2013 non ci sono state leggi impugnate per le materie di attinenza la commissione territorio e ambiente.

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

REDATTRICE: Francesca Casalotti

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2013 dalla Sesta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio costituiscono interventi di modifica di discipline vigenti, ad eccezione della legge n. 51 del 2013, volta ad introdurre nell'ordinamento regionale una disciplina organica in materia di protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto.

La prima legge emanata è stata la legge regionale 2 aprile 2013, n. 12 (Attività di controllo ambientale svolte dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT). Modifiche alla l.r. n. 30/2009), con cui si è provveduto a modificare la legge regionale 22 giugno 2009, n. 30 (Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)). Tale legge, che contiene la disciplina dell'ARPAT, già istituita con legge regionale 18 aprile 1995, n. 66 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana), regola le attività di controllo che competono all'Agenzia. In particolare, si prevede che tra le attività istituzionali dell'Agenzia rientrano le attività di controllo ambientale consistenti nel campionamento, nell'analisi e misura, nel monitoraggio e nell'ispezione (cfr. art. 5, comma 1, lett. a) e art. 7 l.r. 30/2009). L'articolo 35 della stessa legge prevede poi che il personale dell'Agenzia addetto allo svolgimento delle attività di ispezione sia munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'Agenzia e possa accedere senza preavviso alle sedi di attività e agli impianti, nonché richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento dei controlli stessi.

In questo contesto normativo, l'intervento legislativo in esame ha avuto l'intento di rispondere all'esigenza di precisare la figura cui spetta l'individuazione del personale che svolge attività ispettive riconducibili alla definizione di ufficiale di polizia giudiziaria.

È stato così introdotto nell'articolo 35 della legge regionale 30/2009 il comma 1 *bis* che attribuisce al direttore generale dell'ARPAT il compito di individuare, con atto ricognitivo, il personale dell'Agenzia che, nell'ambito delle attività di ispezione e vigilanza in materia ambientale, svolge funzioni di polizia giudiziaria ai sensi della normativa statale.

Sotto questo profilo si fa presente che l'ufficio legislativo, nell'esaminare la proposta di legge n. 220 del 2013, rilevava una serie di osservazioni con riferimento alla legittimità costituzionale della stessa sulla base di alcune

pronunce della Corte costituzionale e di un parere del Consiglio di Stato in materia.

In particolare, quanto alla giurisprudenza della Corte, questa aveva in varie occasioni affermato (cfr. sentenze n. 313 del 2003 e n. 167 del 2010) che il riconoscimento della qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria ad opera della legislazione regionale invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale. I principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale erano stati poi ribaditi dal Consiglio di Stato nel parere 3387/2012, in risposta al quesito proposto dalla Regione Lombardia con riferimento alla possibilità per l'Agenzia regionale dell'ambiente della Regione Lombardia di attribuire la qualifica di polizia giudiziaria al personale dell'Agenzia. Lo Stesso Consiglio sottolineava inoltre che nel nostro ordinamento con norme statali espresse è stata attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria agli ispettori dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), mentre esiste una lacuna relativa a norme statali che attribuiscono in via generale la stessa qualifica al personale delle agenzie regionali (ARPA) e che individuino l'autorità competente ad attribuire espressamente tale incarico.

Sulla base di queste osservazioni l'ufficio legislativo rilevava dunque che la previsione di cui all'articolo 1 della proposta di legge n. 220 appariva illegittima per violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione penale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione

Sotto tale profilo l'ufficio riteneva, infatti, che la disposizione non potesse essere interpretata come meramente ricognitiva di attribuzioni di funzioni di polizia giudiziaria da parte di fonti normative statali in quanto da una parte il personale dell'ARPAT, svolgente attività di ispezione e vigilanza ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 30/2009 non rientra nell'elencazione di cui all'articolo 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, dall'altra non vi è certezza in merito alla esistenza di altre fonti normative statali che attribuiscono a tale personale le funzioni di polizia giudiziaria.

Nonostante i rilievi effettuali, le commissioni quarta e sesta hanno ritenuto di approvare l'intervento normativo, nei confronti del quale non è stata peraltro sollevata dal Governo ai sensi dell'articolo 127 Costituzione questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte.

Nell'ambito dell'attività legislativa prodotta dalla Sesta Commissione è stata poi esaminata e approvata la legge regionale 18 giugno 2013 n. 33 (Integrazione alla disciplina del piano interprovinciale di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998).

La proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale n. 235 (Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati") è stata presentata per colmare un vuoto

normativo presente nella legge regionale 25/1998 con riferimento al procedimento per l'adozione e l'approvazione del piano interprovinciale dei rifiuti per le province ricadenti tra due ATO in caso di modifica della delimitazione dell'ATO stesso.

Proprio in considerazione di questo, l'ufficio nella scheda di legittimità sottolineava l'opportunità ai fini della tecnica legislativa di modificare il titolo della proposta in quanto non idoneo a rappresentare le modifiche proposte e suggerendo di adottare quello attuale.

Ripercorrendo brevemente il quadro normativo in materia, si ricorda che con la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007), la Regione Toscana ha provveduto alla riattribuzione delle funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito territoriale ottimale previste dall'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), istituendo le Autorità per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbano. La stessa legge ha confermato, inoltre, la delimitazione dei tre ambiti territoriali ottimali istituiti con la legge regionale 22 novembre 2007, n. 61 (Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati"). In particolare, l'articolo 30, comma 5, legge regionale 69/2011 stabilisce che alla modifica della delimitazione dell'ATO si provvede con atto del Consiglio regionale, sentite le Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le province ed i comuni interessati.

La legge regionale 25/1998 all'articolo 12, prima delle modifiche di cui alla legge regionale 33/2013, prevedeva poi che le province appartenenti a ciascun ATO approvassero un unico piano interprovinciale, non disponendo alcunché con riferimento al procedimento per l'adozione e l'approvazione del piano interprovinciale dei rifiuti per le province ricadenti tra due ATO a seguito della modifica della perimetrazione dell'ATO stesso.

La legge regionale 33/2013 colma tale vuoto normativo, introducendo l'articolo 12 *quater* che prevede che la provincia a cui appartengono i comuni che transitano a diverso ATO partecipi solo al procedimento di adozione e approvazione del piano interprovinciale dei rifiuti dell'ATO cedente i territori in questione.

Su suggerimento dell'ufficio legislativo è stato inserito nella proposta di legge un articolo relativo alla entrata in vigore in quanto contestualmente alla proposta di legge era stata presentata anche la proposta di deliberazione n. 358 "Modifica della delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali ATO Toscana costa – ATO Toscana. Art. 30, comma 5, legge regionale 69/2011".

Particolarmente significativo è stato l'intervento di cui alla proposta di legge n. 138 del 2013 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione di energie alternative). Tale proposta, di iniziativa consiliare, è stata assegnata per l'esame congiunto della Quarta e della Sesta Commissione. Il testo originario è stato redatto su richiesta del proponente consigliere Romanelli, con la collaborazione tecnica dell'ufficio legislativo. Ai fini di una appropriata disamina del testo è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico con gli uffici della Giunta regionale su mandato delle commissioni competenti e in accordo con l'assessorato di riferimento. La Giunta, inizialmente orientata a presentare una propria proposta di legge da coordinare con la proposta di iniziativa consiliare, ha poi deciso, per accelerare i tempi, di rinunciare a predisporre una propria iniziativa legislativa, contribuendo alla riformulazione del testo già presentato.

Le numerose osservazioni provenienti dagli uffici della Giunta sono state discusse e sostanzialmente accolte in pieno spirito di collaborazione dalle due commissioni consiliari competenti.

Sotto il profilo del merito, tale proposta di legge ha inteso riportare l'attenzione sulla problematica dello smaltimento dell'amianto, ancora ampiamente "aperta". A tal fine si ricorda che in attuazione della normativa statale di riferimento - legge 27 marzo 1992, n. 257 (Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto) - la Regione aveva approvato un piano regionale con deliberazione 8 aprile 1997, n. 102 (Piano di protezione dell'ambiente, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto. Art. 10 legge 27 marzo 1992, n. 257 e d.p.r. 8.8.1994), che ha ormai esaurito i suoi effetti. Proprio in considerazione della problematicità della "questione amianto" e della necessità di approntare interventi di salvaguardia della salute della persona da un lato e di tutela dell'ambiente dall'altro, è stata introdotta nell'ordinamento regionale una disciplina organica della materia, in modo da costituire la base normativa per il nuovo piano regionale di tutela dall'amianto. Tale piano, secondo quanto previsto dall'articolo 2, appare arricchito nei contenuti e disciplina in particolare: la rilevazione sistematica delle situazioni di pericolo derivanti dalla presenza dell'amianto; le specifiche azioni di prevenzione e tutela; il controllo delle condizioni di salubrità ambientale e di sicurezza del lavoro; il controllo delle attività di smaltimento, di messa in sicurezza e di bonifica dei siti e delle zone inquinate dall'amianto; l'incentivazione e promozione delle iniziative volte a rimuovere i materiali contenenti amianto; la previsione di contributi regionali al fine di individuare idonei siti di smaltimento dei rifiuti; la predisposizione di specifici corsi di formazione ed aggiornamento professionale per gli addetti del settore. Per la parte relativa ai controlli ambientali e sanitari, il testo è stato ampiamente rivisto in sede di Commissione, specificando i ruoli delle Aziende sanitarie, dell'ARPAT e dell'ISPO.

Il testo originario, sostanzialmente rivolto ad introdurre misure e interventi per la rimozione e la messa in sicurezza dell'amianto pericoloso ancora presente e utilizzato, è stato arricchito nel corso dei lavori introducendo ulteriori elementi quali l'incentivazione dell'uso di tecniche di bioedilizia e dell'utilizzo di impianti solari. Da qui anche la modifica in aula del titolo della legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative).

Un ulteriore elemento qualificante la disciplina introdotta dalla legge regionale 51/2013 è rappresentato dalla completa informatizzazione di tutti i procedimenti relativi alla individuazione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto.

Infine, si sottolinea che il testo della legge ha richiesto un ulteriore approfondimento tecnico per effettuare il coordinamento e la conformità rispetto alla nuova legge regionale in materia di programmazione, legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale).

Da ultimo è stata approvata la legge regionale 29 ottobre 2013, n. 61 (Norme per la nomina del Segretario dell'Autorità di bacino del Reno. Modifiche alla l.r. 13/1993), per cui si rinvia alla relazione del dottor Ferraro. L'intervento di modifica previsto dalla proposta di legge n. 274 del 2013 ha ad oggetto la legge regionale 15 marzo 1993, n. 13, relativa al funzionamento dell'Autorità di bacino del Reno, che è un bacino interregionale in comune con la Regione Emilia Romagna. In particolare la modifica introdotta prevede la nomina del Segretario generale dell'Autorità di bacino tra i dipendenti della pubblica amministrazione con qualifica dirigenziale e il mantenimento del suo compenso percepito presso l'ente di appartenenza.

Per completezza della disamina sull'attività in materia di ambiente si ricorda che la Commissione ha espresso parere obbligatorio su due importanti deliberazioni della Giunta regionale, divenute poi regolamenti. Il primo, decreto del Presidente della Giunta regionale 22 ottobre 2013, n. 59/R (Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 settembre 2008, n. 46/R "Regolamento di attuazione della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20" (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento)), in materia di acque reflue domestiche ed assimilate, trattamenti appropriati delle acque reflue urbane; il secondo decreto del Presidente della Giunta regionale 8 gennaio 2014, n. 2/R (Regolamento regionale di attuazione ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 89 "Norme in materia di inquinamento acustico"), in materia di inquinamento acustico. Per entrambi i regolamenti si rinvia alla relazione dei colleghi della Giunta regionale.

Da ultimo si segnala la proposta di deliberazione n. 400 “ Piano regionale di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati”. La proposta di deliberazione n. 400 sostituisce la delibera del Consiglio regionale 7 aprile 1998, n. 88 “Legge regionale 4/95, articolo 5 - Piano regionale di gestione dei rifiuti - Approvazione 1° stralcio relativo ai rifiuti Urbani ed assimilati”, sulla base di quanto previsto dall’articolo 196 del decreto legislativo. n. 152 del 1996, che assegna alle regioni la competenza a predisporre, adottare e aggiornare i piani regionali di gestione dei rifiuti.

I contenuti del piano sono previsti dall’articolo 199 del decreto legislativo n. 152 del 1996, che al comma 8 stabilisce anche che la Regione approva o adegua tale piano entro il 12 dicembre 2013. Il piano costituisce lo strumento di programmazione unitaria con cui la Regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

L’ufficio legislativo nella scheda di legittimità predisposta faceva alcune osservazioni. In particolare, con riferimento al testo della proposta, l’ufficio osservava che nella parte narrativa della stessa si dava atto di numerosi passaggi procedurali che non sembravano essere rilevanti ai fini dell’approvazione da parte del Consiglio regionale e che andavano pertanto eliminati.

La stessa proposta di deliberazione appariva invece carente con riferimento alla motivazione dell’atto con particolare riferimento alle modifiche della normativa comunitaria e nazionale che hanno determinato un ripensamento della strategia in materia di gestione dei rifiuti. A tal proposito si ricorda infatti che nel 2008 è stata emanata la direttiva 2008/98/CE che ha abrogato alcune direttive precedentemente emanate e in particolare la direttiva 2006/12/CE che delineava la politica della Comunità europea in questa materia. In sintesi, l’idea di fondo della nuova strategia europea è quella di ridurre alla fonte la produzione dei rifiuti, adottando le misure necessarie, migliorare le modalità di preparazione per il riutilizzo e aumentare il riciclo della materia. Tale strategia è stata poi recepita a livello nazionale con il decreto legislativo n. 205 del 2010 che ha modificato il decreto legislativo n. 152 del 2006 e ha ispirato la proposta di deliberazione in oggetto.

A tal proposito l’ufficio legislativo osservava che la sezione conoscitiva e programmatica della proposta di piano, in cui si delineano il quadro conoscitivo di riferimento, gli obiettivi generali e le linee di intervento del piano stesso, anche alla luce dell’analisi critica della passata esperienza, appare invece molto ben articolata e dettagliata, ma di essa non risultava alcun riferimento nella parte narrativa della proposta di deliberazione n. 400.

Con specifico riferimento agli obiettivi indicati dal piano relativamente alle percentuali di raccolta differenziata, recupero energetico e smaltimento in discarica l’ufficio sottolineava la loro coerenza con le prescrizioni europee e nazionali in materia. In particolare, l’obiettivo del raggiungimento del 70% di

raccolta differenziata appare in linea con quanto previsto dall'articolo 205 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che indica come obiettivo per il 2012 il raggiungimento di almeno il 65% di raccolta differenziata. Per quanto riguarda invece gli obiettivi relativi alle percentuali di rifiuti da avviare a recupero energetico e a smaltimento in discarica, l'ufficio rilevava invece che nel quadro normativo europeo e nazionale non si rinvenivano specifiche disposizioni sul punto.

Di queste osservazioni la Commissione teneva conto modificando il testo della proposta di deliberazione n. 400.

POLITICHE PER LA MOBILITA' E LE INFRASTRUTTURE

REDATTRICE : Anna Traniello Gradassi

1. LE POLITICHE PER LE OPERE IDRAULICHE, LAVORI PUBBLICI, INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI, RETI TELEMATICHE, PROTEZIONE CIVILE

In materia di opere idrauliche, la legge regionale del 29 marzo 2013, n. 11 modifica la legge regionale 5 novembre 2009, n. 64, prorogando al 31 marzo 2014 i termini entro cui presentare la denuncia di esistenza o regolarizzazione, ovvero la presentazione della domanda di sanatoria di opere.

L'imminente scadenza del termine per la presentazione della denuncia di esistenza da parte dei gestori degli invasi esistenti o per l'eventuale presentazione di domanda di regolarizzazione, ovvero per la presentazione dell'ulteriore domanda di sanatoria, avrebbe comportato l'applicazione da parte della Provincia delle sanzioni sia nei casi di mancata presentazione, sia nei casi di presentazione oltre i termini. La proroga è prevista in considerazione dell'obiettivo e generale difficoltà degli utenti al rispetto dei tempi prescritti, in considerazione della mole e della tipologia degli adempimenti richiesti in funzione della presentazione della suddetta denuncia ed in considerazione del fatto che l'applicazione automatica e massiva delle sanzioni per il mancato rispetto dei termini sarebbe stata percepita dagli utenti come inutilmente vessatoria, disincentivando la presentazione delle denunce entro i termini. Trattandosi oramai della terza proroga, organizzazioni professionali agricole e alcuni ordini professionali hanno segnalato la necessità di una revisione della normativa regionale in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo, al fine di semplificare gli adempimenti richiesti ai gestori, con particolare riferimento alle aziende agricole, poiché a causa delle difficoltà economiche del settore, determinate dalla attuale crisi economica, gli adempimenti attualmente previsti risultano eccessivamente onerosi, con il rischio di dismissione dei relativi bacini di accumulo che costituiscono invece patrimonio di interesse comune.

2. LE POLITICHE PER LA CASA

La settima commissione ha licenziato, nella seduta del 12 dicembre 2013, il testo della proposta di legge in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP. La proposta è stata portata in aula nella seduta tenutasi nei giorni 17, 18, 19 dicembre 2013, durante la quale il testo è stato approvato

articolo per articolo, mentre non si è raggiunto il numero legale necessario per la votazione del testo nel suo complesso. Il testo è stato poi approvato all'unanimità nella prima seduta consiliare del nuovo anno.

L'articolo 114 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66, stabilisce per la Giunta l'obbligo di presentare entro il 2012 una revisione della normativa in materia di edilizia residenziale pubblica, avente ad oggetto: a) il riordino e la razionalizzazione del sistema organizzativo per la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; b) la ridefinizione della disciplina dell'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Questo al fine di perseguire, nell'ambito delle politiche per la casa, la razionalizzazione dei costi per la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, salvaguardando l'applicazione di criteri di equità sociale.

Fin dalla precedente legislatura si era manifestata la necessità di riordinare la materia dell'ERP, ma la rilevanza e la molteplice valenza dei vari e spesso contrapposti profili ed interessi coinvolti hanno reso questo processo particolarmente faticoso. La proposta di Giunta, presentata nell'estate 2012, è uscita nel dicembre 2013 in un testo completamente rielaborato dalla Commissione. Il "problema casa" è trasversale alle forze politiche, e per tutte costituisce una priorità: si è pertanto cercato il massimo della condivisione. La riscrittura e rielaborazione della proposta è stata opera di un gruppo di lavoro costituito da consiglieri di maggioranza ed opposizione, supportati dagli uffici di assistenza legislativa, di assistenza generale alle commissioni e di fattibilità, nonché del competente settore di Giunta. Nonostante questa ampia partecipazione e mediazione non è stato raggiunto l'obiettivo di totale condivisione, per cui l'iter che la nuova disciplina ha percorso per venire da ultimo alla luce è stato faticoso fino alla fine, tanto che, per quanto essa sia stata approvata in aula all'unanimità, il numero legale dei votanti è risultato di stretta misura.

La ratio della nuova disciplina approvata è quella di rispondere al bisogno sociale di abitazione, pertanto due sono i criteri informatori: 1) alienazione del patrimonio immobiliare di ERP consentita esclusivamente per esigenze di sviluppo del servizio pubblico e di razionalizzazione ed economicità della gestione dei relativi immobili, nel rispetto del principio della piena correlazione tra alienazioni e reinvestimenti; 2) determinazione del prezzo di vendita più vicino ai valori di mercato delle abitazioni civili ancorché agevolato in relazione alle condizioni oggettive degli acquirenti. Si disciplina pertanto la formazione di un piano regionale di cessione del patrimonio di ERP in base alle proposte di cessione formulate, a livello di LODE (livello ottimale di esercizio), dai comuni proprietari, ed è espressamente prevista, all'articolo 5, la garanzia di mantenimento del patrimonio di ERP. Tale garanzia consiste nella previsione che le vendite degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in condizioni di alienabilità sono attuate in modo da garantire a livello regionale, ogni anno,

l'alienazione di un numero di alloggi non superiore al numero degli alloggi realizzati o recuperati nell'anno precedente.

Si garantisce, nei confronti della generalità degli assegnatari, la massima pubblicità e trasparenza, prevedendo l'attivazione di procedure finalizzate anche alla verifica della puntuale osservanza degli oneri di comunicazione e informazione sulle disposizioni e sulle modalità che riguardano l'alienazione degli alloggi di ERP ai singoli assegnatari che possono presentare domanda di acquisto.

Le fattispecie di alienabilità a terzi degli alloggi, prima della decorrenza di dieci anni dalla stipula del contratto di acquisto, sono rigorosamente circoscritte con riferimento a gravi motivi sopravvenuti, che siano debitamente documentati.

Il prezzo di alienazione degli alloggi è determinato mediante perizia tecnica redatta dal soggetto gestore, assumendo a base della stessa il valore normale di cui all'articolo 1, comma 307, della legge 296/2006, tenuto conto dei valori rilevati, per la medesima fascia e zona, dall'Agenzia del Territorio – Osservatorio del mercato immobiliare. Al fine di individuare il valore dell'alloggio occupato, l'importo così determinato è decurtato del 25 per cento. Tale percentuale è incrementata dello 0,50 per cento per ogni anno di anzianità dell'immobile fino a raggiungere una decurtazione massima del 40 per cento.

Dal 2008 erano stati sospesi con deliberazione consiliare, salvo determinate eccezioni, tutti i procedimenti in corso relativi alla vendita degli immobili di edilizia residenziale pubblica in qualunque stato di definizione, e la legge regionale 46/2009, entrata in vigore il 13 agosto 2009, recava la conferma della sospensione.

Poiché la sospensione dell'efficacia dei piani di cessione era espressamente motivata con riferimento alla necessità di elaborare una disciplina organica della materia, di cui la disciplina relativa all'alienazione degli alloggi costituisce parte integrante, viene abrogata la legge regionale 46/2009 e con norma transitoria si disciplinano le fattispecie che erano state fatte salve dalla sospensione.

3. LEGGI TRASVERSALI

Alcune disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 39/2013, 54/2013 recanti disposizioni di carattere finanziario, della legge regionale 27/2013 recante disposizioni di semplificazione di carattere settoriale e della legge regionale 47/2013 di manutenzione dell'ordinamento regionale, interessano materie di competenza della Settima Commissione.

In particolare:

- l'articolo 14 della legge regionale 19/2013 inserisce l'articolo 65 quinquies nella legge regionale 77/2012, che prevede un intervento straordinario in materia di protezione civile e autorizza la Giunta ad erogare ai comuni di Aulla e Mulazzo un finanziamento straordinario per la concessione di un contributo ai nuclei familiari ancora evacuati a seguito degli eventi meteorologici che hanno colpito la Provincia di Massa Carrara nel mese di ottobre 2011.
- gli articoli 5, 6 e 7 della legge regionale 27/2013 apportano modifiche meramente manutentive alla legge regionale dell'1 agosto 2011, n. 35, in materia di misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private.
- l'articolo 10 della legge regionale 39/2013 prevede il concorso finanziario della Regione per la parte relativa al sistema tangenziale di Lucca, al fine di dare attuazione all'intesa generale quadro tra Governo e Regione Toscana del 22 gennaio 2010 (Per il congiunto coordinamento e la realizzazione delle infrastrutture strategiche con indicazione delle principali priorità), in quanto attività di realizzazione degli interventi e delle infrastrutture strategiche per cui l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale.
- l'articolo 15 della legge regionale 39/2013 inserisce, nella legge regionale 77/2012, l'articolo 46 quater per il rilancio dell'area industriale di Piombino: al fine di realizzare le finalità del decreto-legge 43/2013 convertito dalla legge 71/2013 e, in particolare, per assicurare la funzionalità del porto di Piombino, la Regione Toscana concorre finanziariamente, insieme all'Autorità portuale di Piombino, alla realizzazione delle relative opere infrastrutturali.
- l'articolo 74 della legge regionale 47/2013 reca modifiche all'articolo 6 della legge regionale 67/1993 in materia di trasporto di persone mediante servizio di taxi e servizio di noleggio, prevedendo che la commissione resti in carica tre anni.
- l'articolo 7 della legge regionale 54/2013 inserisce l'articolo 65 decies nella legge regionale 77/2012, prevedendo il concorso finanziario della Regione nell'intervento per la delocalizzazione delle abitazioni intercluse nel sedime dell'aeroporto di Pisa.

Infine, anche la legge regionale 24 dicembre 2013, n.77 (Legge finanziaria per l'anno 2014) reca disposizioni che interessano le materie in oggetto. In particolare:

- l'articolo 48 prevede un intervento specifico finalizzato a ridurre il disagio abitativo di persone e nuclei familiari i cui redditi, più elevati delle soglie necessarie per accedere all'edilizia residenziale pubblica, non consentono tuttavia di sostenere canoni di locazione alle condizioni di mercato. La Regione autorizza una spesa per la sottoscrizione di quote di fondi

immobiliari chiusi aventi la finalità di realizzare alloggi sociali, come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture del 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea). Attraverso la partecipazione ad un fondo immobiliare sarà promossa quindi la realizzazione di alloggi sociali da concedere in locazione a condizioni sensibilmente più favorevoli rispetto a quelle del mercato;

- l'articolo 52 ha modificato l'articolo 24 della legge regionale 31 luglio 1998, n. 42 (Norme per il trasporto pubblico locale). In previsione dell'affidamento del servizio unico regionale su gomma, è emersa l'esigenza di intensificare l'attività di vigilanza sul trasporto pubblico locale degli enti locali firmatari della convenzione per l'esercizio associato delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale di cui all'articolo 85 della legge regionale 65/2010, nonché l'esigenza di prevedere un supporto alla Regione Toscana, da parte degli stessi enti locali, con riferimento alla vigilanza sui servizi ferroviari e marittimi di competenza regionale. Con la modifica introdotta si è prevista: a) la possibilità per la Regione di avvalersi direttamente del personale degli enti locali firmatari della convenzione per l'esercizio associato delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale, con riferimento alle attività di vigilanza attinenti ai servizi di trasporto pubblico locale automobilistici; b) la possibilità per la Regione di avvalersi, con riferimento ai servizi ferroviari e marittimi di propria competenza, del personale degli enti locali, previa stipula di apposita convenzione che disciplina anche gli oneri a carico della Regione;
- l'articolo 68 ha disposto che, “per garantire la continuità [...] del trasporto pubblico locale su gomma, nelle more dell'espletamento delle procedure di affidamento del servizio al gestore unico [...] il servizio è espletato dai soggetti pubblici e privati esercenti, a qualsiasi titolo, l'attività di gestione operanti alla data del 31 dicembre 2013, sino al subentro del gestore unico.”

LE POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE

POLITICHE DI PROGRAMMAZIONE: UN NUOVO PERCORSO

REDATTRICE: Maria Cecilia Tosetto

1. PREMESSA

Il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015, strumento orientativo delle politiche regionali per l'intera legislatura, è stato approvato dal Consiglio regionale con risoluzione 29 giugno 2011, n. 49, previa adozione da parte della Giunta regionale con deliberazione 11 aprile 2011 n. 257.

Con tale documento sono individuate le strategie economiche, sociali, culturali, territoriali e ambientali della Regione Toscana, per i successivi cinque anni.

Il 2012 ha rappresentato l'"anno della programmazione" mentre il 2013 ha proseguito nella direzione già intrapresa.

Si riepilogano di seguito in un quadro sinottico gli atti di programmazione all'esame del Consiglio nel corso dell'anno 2013:

ATTI DI PROGRAMMAZIONE	ASSEGNAZIONE PROPOSTA DI DELIBERA ALLE COMMISSIONI	ADOZIONE/APPROVAZIONE IN CONSIGLIO
Integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT)	Pdd 105: 21.02.2011 Pdd 334: 07.03.2013	24.07.2013
Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB)	Pdd 400: 01.10.2013	19.12.2013
Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)	Pdd 388: 29.07.2013	Da approvare
Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR)	Pdd 191: 28.12.2011	Da approvare

Preme ricordare inoltre che la Giunta regionale, in data 23 dicembre 2013, ha approvato la proposta di deliberazione al Consiglio regionale inerente il Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), trasmessa al Consiglio in data 2 gennaio 2014.

Come si evince facilmente dal quadro sinottico sopra riportato, l'esame in Consiglio delle proposte di Piano trasmesse dalla Giunta regionale, si è

concluso sostanzialmente con l'adozione dell'Integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT) e del Piano di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB) mentre il dibattito è proseguito nelle commissioni competenti in relazione al Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR) ed al Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)

Per quanto concerne il PSSIR, la Quarta Commissione consiliare, competente per materia, ha ritenuto necessari ed opportuni ulteriori approfondimenti sulla proposta presentata, varie sono state le sedute in cui si è svolto un confronto diretto con l'assessorato; il dibattito è tutt'ora in corso.

Il PRIIM è stato più volte discusso in Settima Commissione consiliare; sono state svolte numerose consultazioni ed audizioni per garantire ai commissari sia una maggior completezza di informazioni sia un confronto con i soggetti terzi interessati dal provvedimento.

La necessità di approfondimento della proposta e dei numerosi emendamenti presentati, ha fatto sì che l'approvazione del Piano, prevista entro l'anno 2013, sia slittata al 2014 (dovrebbe comunque essere approvato entro il mese di febbraio 2014).

Il PRIIM è stato istituito con legge regionale 4 novembre 2011, n. 55 (Istituzione del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM). Modifiche alla l.r. 88/98 in materia di attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, alla l.r. 42/1998 in materia di trasporto pubblico locale, alla l.r. 1/2005 in materia di governo del territorio, alla l.r. 19/2011 in materia di sicurezza stradale).

Preme sottolineare che, a seguito della entrata in vigore della nuova legge sulla programmazione, la n. 44 del 2 agosto 2013 (Disposizioni in materia di programmazione regionale), si renderà necessario provvedere quanto prima ad una modifica della legge regionale 55/2011.

L'articolo 18 "Adeguamento della legislazione regionale" della sopra citata legge 44/2013 dispone infatti: *"La Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, una o più proposte di modifica delle leggi regionali contenenti disposizioni in materia di programmazione."*

Si rinvia alle singole relazioni specifiche sui Piani per una maggiore completezza di informazione.

2. LA NUOVA LEGGE DI PROGRAMMAZIONE

Un aspetto particolarmente significativo nell'anno 2013 è rappresentato dall'approvazione della nuova legge sulla programmazione, con la quale il Consiglio regionale ha provveduto ad una riforma sostanziale della legislazione in materia di programmazione.

La legge regionale 2 agosto 2013 n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale) ha difatti abrogato la legge regionale 11 agosto 1999 n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale) introducendo nuovi principi generali e criteri guida cui dovrà conformarsi la programmazione regionale.

La proposta di legge, di iniziativa consiliare, presentata in data 6 giugno 2013, è stata discussa ed approvata in tempi brevissimi:

- licenziato l'atto per l'espressione del parere referente il 16 luglio in Prima Commissione;
- approvata in aula la nella seduta del 23 luglio .

La nuova legge sulla programmazione nasce dall'esigenza di predisporre una riforma organica della normativa in materia di programmazione regionale, che superasse le criticità emerse nel corso degli anni precedenti.

Si è proceduto quindi ad una revisione del modello di programmazione regionale, mirato:

- alla semplificazione degli strumenti e delle procedure;
- alla eliminazione delle sovrapposizioni e delle duplicazioni, con particolare riferimento alle fasi di confronto e concertazione;
- alla ridefinizione della tempistica per l'approvazione degli atti programmatici;
- ad una maggiore flessibilità degli strumenti, con possibilità di aggiornare annualmente gli obiettivi prioritari individuati all'inizio della legislatura, allo scopo di rialinearli ai rapidi mutamenti dello scenario nazionale ed europeo;
- al rafforzamento del raccordo tra programmazione e bilancio;
- al rispetto del bilanciamento di poteri tra organi regionali, con un deciso rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo del Consiglio regionale.

2.1 ASPETTI DI NOVITÀ

La legge regionale 44/2013 ha introdotto significativi mutamenti rispetto alla tecnica di programmazione precedente; si ritiene utile rappresentarne di seguito, sinteticamente, i punti più salienti.

L'aspetto forse più innovativo riguarda la disciplina del programma regionale di sviluppo (PRS): all'articolo 7 comma 4, sono previsti tempi certi sia per la elaborazione da parte della Giunta regionale (adozione entro sei mesi dall'insediamento) sia per l'approvazione da parte del Consiglio regionale (sei mesi dalla data di ricevimento).

La rilevanza che è stata attribuita all'attività di programmazione si evince anche dall'aver coinvolto tutte le commissioni consiliari permanenti

per l'approvazione del PRS (così come anche per quella del Documento annuale di programmazione, di cui all'articolo 9), per i profili di rispettiva competenza.

Altro aspetto significativo la validità del PRS, pari a quella della legislatura regionale, e la possibilità di essere soggetto a modifica, parziale o integrale, da parte del Consiglio regionale, qualora lo stesso, anche su iniziativa della Giunta o autonomamente, valuti la necessità di rivedere le opzioni politiche a fronte di un cambiamento degli scenari socio-economici di riferimento.

L'articolo 9 disciplina il documento annuale di programmazione (DAP), che sostituisce il "vecchio" documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF); anche in questo caso è individuata una nuova tempistica:

- presentazione da parte della Giunta al Consiglio del documento preliminare al DAP entro il mese di giugno;
- approvazione di specifici indirizzi da parte del Consiglio entro il mese di luglio;
- adozione da parte della Giunta della proposta di DAP e trasmissione al Consiglio entro il 10 novembre;
- approvazione del DAP da parte del Consiglio nella seduta unitaria di bilancio prevista dall'articolo 13, comma 3 della legge regionale 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana).

La novità principale del nuovo PRS è che esso tendenzialmente "assorbe" gran parte degli atti di programmazione settoriale ed intersettoriale la cui adozione, pertanto, diventa eventuale, ad eccezione di quelli previsti come obbligatori dalla normativa nazionale e dall'Unione europea.

L'articolo 10 norma gli altri atti della programmazione regionale, ovvero piani e programmi di durata pluriennale aventi carattere settoriale o intersettoriale, approvati dal Consiglio regionale. Essendo quindi gli indirizzi per le politiche regionali di settore definiti dal PRS ad inizio legislatura, ed aggiornati annualmente dal DAP, solo nei casi in cui la normativa nazionale, o dell'Unione europea, preveda specifici strumenti di programmazione, le strategie di intervento di cui al PRS sono attuate attraverso piani o programmi approvati dal Consiglio regionale.

L'elaborazione dei piani già approvati al momento della entrata in vigore della legge ha comportato la necessità dell'inserimento di una norma transitoria all'articolo 17: *"i procedimenti di elaborazione di piani e programmi già avviati alla data di entrata in vigore della presente legge si concludono secondo le norme vigenti al momento del loro avvio....."*

L'adozione del PIT e del PRB, atti di programmazione i cui procedimenti di elaborazione erano stati avviati prima dell'entrata in vigore della nuova legge di programmazione, ha concretamente rappresentato

l'esigenza di un doveroso approfondimento delle procedure di approvazione di piani e programmi, alla luce delle nuove disposizioni e della correlazione con le previsioni normative di cui alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) e della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza.)

Si sottolinea che la definizione ed il coordinamento delle procedure previste dalla legge regionale 1/2005 e dalla legge regionale 10/2010 sono disciplinati nell'ambito del regolamento 24/R del 23 giugno 2011 (Regolamento di disciplina del processo di formazione, monitoraggio e valutazione degli strumenti di programmazione di competenza della Regione ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 "Norme in materia di programmazione regionale" e dell'articolo 35 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 "Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione d'incidenza").

Occorre ricordare che, in termini generali, i regolamenti di attuazione delle leggi sono abrogati tacitamente a seguito dell'abrogazione delle disposizioni legislative che li prevedono, salva la previsione di norme transitorie che ne prevedano l'ultrattività.

Si è sollevata pertanto la questione se le procedure previste in tale regolamento, attuativo di una legge abrogata (l.r. 49/1999), fossero sempre in vigore e di come coordinarsi con le nuove disposizioni di cui alla l.r. 44/2013: a tal fine si è aperto un confronto con i competenti uffici legislativi di Giunta e Consiglio.

Il regolamento 24/R/2011 dà attuazione all'articolo 16 della legge regionale 49/1999, agli articoli 35 e 38, comma 2 della legge regionale 10/2010.

Nel caso particolare i citati articoli 16 della legge regionale 49/1999 e 35 della legge regionale 10/2010 sono stati abrogati, mentre il successivo articolo 38, comma 2 della legge regionale 10/2010 (che peraltro rinvia al comma 1 che prevede in generale il regolamento di attuazione), è vigente; inoltre l'articolo 17 della legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale) stabilisce tra le disposizioni transitorie, al comma 3 che:

“3. I procedimenti di elaborazione di piani e programmi già avviati alla data di entrata in vigore della presente legge si concludono secondo le norme vigenti al momento del loro avvio.....”

Alla luce delle disposizioni e dei principi citati si deve concludere che il regolamento 24/R/2011 continua a trovare applicazione in virtù della vigenza dell'art. 38 della l.r. 10/2010, vigenza rafforzata dal citato articolo 17, comma 3.

Per i futuri atti di pianificazione, da approvare secondo le normative qui richiamate (l.r. 1/2005 e l.r. 10/2010), si dovrà provvedere ad un aggiornamento della regolamentazione.

2.2 ORDINE DEL GIORNO N. 207 DEL 23 LUGLIO 2013 E RELATIVA “NOTA DI ATTUAZIONE”

Si ritiene utile ricordare che il Consiglio regionale, contestualmente all’approvazione della nuova legge sulla programmazione, ha ritenuto opportuno procedere alla formulazione di specifici indirizzi per la Giunta regionale.

Con l’ordine del giorno n. 207 il Consiglio ha impegnato la Giunta “*ad inviare, a partire dalla prima predisposizione del DAP, il documento preliminare di cui all’articolo 9, comma 3, della l.r. 44/2013, tenendo presente la necessità del Consiglio regionale di avere, già in quella sede, un quadro definitivo dei contenuti previsti dall’articolo 9, comma 2, lettera b), della stessa l.r. 44/2013, ovvero in merito all’indicazione delle priorità programmatiche, degli obiettivi specifici, degli indirizzi, e delle relative modalità d’intervento, per ciò che concerne le politiche di settore. Parimenti si ravvisa altresì l’esigenza di avere indicazioni esaustive anche per quanto riguarda i contenuti previsti dall’articolo 9, comma 2, lettere a) e c), della stessa l.r. 44/2013.*”

La Nota di attuazione trasmessa dalla Giunta regionale si sofferma su alcuni aspetti particolarmente significativi:

- la nuova architettura prevista dalla legge regionale poggia sempre sul Piano regionale di sviluppo (PRS), la cui attuazione tuttavia non sarà demandata più ai piani di settore, ma ad un Documento annuale di programmazione (DAP);
- il DAP si caratterizzerà per un taglio più operativo, e vedrà confluire al suo interno tutti gli elementi sostanziali della programmazione regionale, ivi compresi gli indirizzi per le politiche di settore e le relative modalità generali d’intervento;
- la Giunta trasmetterà al Consiglio una versione preliminare del documento entro il 30 giugno (e non più entro il 30 settembre, come è accaduto negli ultimi due anni per il DPEF);
- il Consiglio potrà svolgere pienamente il suo ruolo di indirizzo, operando gli opportuni approfondimenti sui contenuti presentati attraverso l’interessamento di tutte le commissioni permanenti, ed esprimendo con piena cognizione di causa eventuali indirizzi per la redazione della proposta finale.

PROGRAMMAZIONE PER LA SANITA' E LE POLITICHE SOCIALI (Quarta Commissione)

REDATTRICE: Roberta Gambacciani

1. INTRODUZIONE

Il precedente Rapporto sulla legislazione aveva delineato per il settore sanitario l'anno 2012, più che l'anno della programmazione come previsto, come l'anno di avvio della riforma sanitaria e della sanità toscana attraverso una serie di provvedimenti urgenti e la conseguente necessità di riscrivere parti sostanziali della proposta di piano sanitario e sociale integrato (Proposta di deliberazione n. 191 "Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015") conseguentemente ai tagli varati dal governo centrale e relativi agli interventi di "spending review" che hanno visto concentrarsi in sanità le azioni di contenimento e razionalizzazione della spesa.

Il processo di innovazione avviato nel 2012 ha risposto all'esigenza imminente legata ai tagli in sanità e al contempo all'esigenza di ripensare un efficiente sistema sanitario misurato con le innovazioni organizzative, le nuove conoscenze tecniche e scientifiche e le risorse disponibili, verso un assetto di medio-lungo periodo in un orizzonte economico ridimensionato ed una prospettiva di tenuta e miglioramento del sistema.

Il 2013 si è così confermato quale anno di profondo cambiamento del servizio sanitario toscano sullo sfondo di una crisi economica, di tempi contingentati e di un alto livello di complessità in termini di modifiche organizzative tali, che hanno visto il proseguimento dell'azione con atti di indirizzo della Giunta e non hanno visto ancora ad oggi la definizione della programmazione sanitaria e sociale auspicata.

2. LA PROPOSTA DI PIANO SANITARIO E SOCIALE INTEGRATO REGIONALE 2012-2015

La proposta di Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012-2015 (PISSR), approvata dalla Giunta regionale con proposta di deliberazione del 19 dicembre 2011, n. 38, è pervenuta alla Quarta Commissione il 28 dicembre 2011, da questa data si è aperto l'iter in commissione interrotto il 24 maggio 2012 dopo cinque mesi di intenso lavoro di consultazioni e analisi delle osservazioni pervenute. Il 26 luglio 2012 è ripreso il dibattito in commissione con l'Assessore Marroni che ha annunciato la riscrittura di parti sostanziali del piano a seguito dei provvedimenti di contenimento e razionalizzazione della spesa. Provvedimenti urgenti attuati dalla Giunta regionale a seguito degli interventi

governativi di “*spending review*” e di ulteriori manovre di taglio al fondo sanitario, sopravvenute nel corso del 2012 che hanno creato una forte riduzione di fondi reali in sanità ed un aggravio di costi, quest’ultimi passati dallo Stato alla Regione, pari a circa 400 milioni di euro.

In questo quadro la Giunta regionale ha avviato un progetto di riorganizzazione di tutto il sistema sanitario impegnandosi, in maniera più stringente nel secondo semestre 2012 e poi proseguendo nell’arco del 2013 con azioni specifiche di enorme impegno e l’avvio di una riforma totale del sistema.

L’anno 2012 si è chiuso con l’approvazione, quale collegato alla legge finanziaria 2013, della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 81 (Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla l.r. 51/2009, alla l.r. 40/2005 e alla l.r. 8/2006) che ha avviato i primi ambiti della riforma con specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria sia con riferimento al personale, alla stipula dei contratti con i soggetti accreditati per l’acquisto di prestazioni sanitarie, alla definizione delle misure di razionalizzazione della rete ospedaliera nonché agli assetti organizzativi aziendali, legge che ha denunciato un carattere fortemente programmatico in assenza dello strumento di programmazione settoriale costituito dal piano sanitario e sociale integrato. La consapevolezza dell’assenza dello strumento di programmazione ha spinto la Commissione ad impegnare la Giunta per l’anno 2013, attraverso la risoluzione del Consiglio regionale del 14 dicembre 2012 n. 170 collegata alla legge medesima, a tenere un confronto continuo con la Quarta Commissione sui provvedimenti e gli atti attuativi della legge regionale 81/2012.

3. L’ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE SANITÀ E POLITICHE SOCIALI IN AMBITO DI PROGRAMMAZIONE

Il confronto è avvenuto con le ricorrenti informative effettuate dagli assessori di riferimento per la sanità e per il sociale in commissione:

- il 21 maggio 2013 la comunicazione relativa alla deliberazione della Giunta regionale del 3 giugno 2013, n. 418 inerente la riforma dei comitati etici per la sperimentazione clinica che ha ridotto i comitati esistenti da 13 ad un unico comitato articolato in 4 sezioni;
- il 30 maggio 2013 con informativa in merito alle proposte di deliberazioni attuative della deliberazione della Giunta regionale del 28 dicembre 2012 n. 1235, tra cui la deliberazione della Giunta regionale del 10 agosto 2012, n. 754, incentrata sugli indirizzi alle aziende sanitarie di riordino dei servizi del sistema sanitario regionale;
- la comunicazione del 18 luglio 2013 sullo stato di attuazione del piano sanitario e sociale integrato che ha fornito aggiornamenti in merito al processo di superamento delle Società della Salute e al percorso di riordino della rete ospedaliera territoriale;

- la comunicazione del 17 ottobre 2013 con la quale si è data informativa sulle modifiche al piano in fase di redazione agli uffici. In tale occasione gli assessori hanno confermato la validità dell'impianto generale della proposta di piano presentata nel 2011, integrata con emendamenti comprensivi di scelte ed interventi avvenuti nel progredire della riforma nel corso del 2012 e del 2013. In tale occasione sono stati evidenziati gli obiettivi principali per il settore sociale: le politiche sulla violenza di genere, la costituzione su tutto il territorio dei cosiddetti Lep, (livelli essenziali di prestazione sociale); mentre per la sanità: la nuova organizzazione della medicina generale, la realizzazione delle Case della Salute, la personalizzazione delle cure, la ricerca di una maggiore omogeneità tra i territori, l'attenzione alla rete territoriale e all'introduzione di nuove reti, lo sviluppo delle risorse umane, la revisione della rete ospedaliera con la ridefinizione del ruolo delle aziende ospedaliere universitarie e la specializzazione dei piccoli ospedali, la riduzione delle liste di attesa, la revisione del sistema di emergenza-urgenza e la riorganizzazione della rete dei laboratori.

Oltre al confronto con la Giunta la Commissione ha tenuto un confronto continuo con il mondo sanitario nel suo complesso che nel corso del 2013 si è rivolto sempre più frequentemente con richieste di audizioni alla Commissione. Associazioni rappresentative di enti locali, associazioni imprenditoriali di categoria, organizzazioni del volontariato, singoli professionisti ed operatori sanitari, organizzazioni sindacali e comitati di cittadini si sono rivolti alla Commissione per porgere istanze ed attenzione sulle singole problematiche che il meccanismo di riforma e di riorganizzazione del sistema sanitario nel corso del processo andava evidenziando, una sorta di rinnovata consultazione rispetto ad una proposta di piano sanitario e sociale integrato regionale per molte parti modificata.

4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL 15 OTTOBRE 2013, N. 213

Elemento significativo da segnalare in carenza dell'atto di programmazione in ambito sanitario, la risoluzione n. 213 approvata dal Consiglio regionale il 15 ottobre 2013 e collegata all'informativa della Giunta ex articolo 48 dello Statuto e relativa al "Documento preliminare unitario DPEF 2014, legge di bilancio di previsione 2014 e pluriennale 2014-2016, legge finanziaria 2014 e leggi collegate", che a seguito dell'esperienza del precedente collegato alla finanziaria, ha vincolato la Giunta regionale a non inserire, nell'ambito dell'area tematica dei "Diritti di cittadinanza e coesione sociale", collegati che prevedessero anticipazioni sull'intervento complessivo di riforma del sistema sanitario e per le quali poter procedere solo con l'avvenuta approvazione del PSSIR.

PROGRAMMAZIONE PER L'AMBIENTE (Sesta Commissione)

REDATTRICE: Rossana Bardocci

PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI (PRB)

1. INTRODUZIONE

La Sesta Commissione, negli ultimi tre mesi del 2013, è stata impegnata nell'esame del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), adottato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 106 del 19 dicembre 2013, ai sensi della legge regionale 1/2005.

Con il provvedimento di adozione si è conclusa in realtà solo la prima fase di un procedimento complesso che, nel caso del PRB, ha preso avvio formalmente nel luglio 2011. La legge regionale sul governo del territorio (legge regionale 1/2005) prevede infatti, anche per i piani e programmi di settore dai quali derivino varianti all'assetto territoriale, le stesse procedure individuate per la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale.

Tale procedimento, in cui le disposizioni della legge regionale 1/2005 si intrecciano con quelle della legge regionale 10/2010 per quanto riguarda la valutazione ambientale strategica (VAS), prevede l'adozione dell'atto di pianificazione e l'entrata in vigore delle misure di salvaguardia, quindi la fase in cui gli enti pubblici e i cittadini possono esprimere le proprie osservazioni sia in relazione alle scelte di pianificazione (art. 17 legge regionale 1/2005), sia in relazione alle ricadute ambientali di tali scelte (art. 25 legge regionale 10/2010), e infine l'approvazione finale dell'atto di pianificazione comprensivo delle controdeduzioni e le eventuali conseguenti revisioni del piano.

In questo quadro già variegato, si inseriscono e si intersecano i diversi compiti e funzioni attribuiti a Giunta e Consiglio dallo Statuto regionale in relazione agli atti di programmazione e quelli attribuiti dalla legge regionale in materia di valutazione ambientale strategica a un'autorità terza, il nucleo unificato regionale di valutazione e verifica (NURV), competente per la valutazione ambientale strategica.

La concreta applicazione di quanto previsto dalla normativa statale e regionale, oltre che dallo Statuto regionale, ovvero la traduzione delle norme in una sequenza ordinata e condivisa di atti endoprocedimentali, è stata oggetto di non pochi confronti e verifiche, che si sono a volte intersecate con un dibattito politico acceso e più prettamente di merito. In definitiva, sulla base del quadro

ordinamentale regionale, e in particolare ai sensi di un regolamento regionale (24/R del 23 giugno 2011), i piani ed i programmi regionali, approvati con le procedure della legge regionale 1/2005, sono esaminati e discussi dal Consiglio regionale sia nella fase di adozione che nella fase di approvazione finale, sulla base di una proposta predisposta dalla Giunta regionale.

Per un approfondimento sul coordinamento delle procedure previste dalla legge regionale 1/2005 e dalla legge regionale 10/2010 si rimanda alla relazione specifica sulle politiche di programmazione.

Per quanto riguarda la normativa sui rifiuti che ha costituito riferimento per l'elaborazione del PRB, citiamo innanzitutto la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

A livello nazionale la direttiva europea, con la gerarchia di priorità inerenti la gestione dei rifiuti, è attualmente recepita dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 che ha modificato, in modo sostanziale, la normativa quadro vigente contenuta nella parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

A livello regionale, le norme di riferimento sono: la legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), la legge regionale 22 novembre 2007, n. 61 (Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 e norme per la gestione integrata dei rifiuti), e la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007).

2. COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2011-2015 E ALL'INFORMATIVA EX ART. 48 DELLO STATUTO

La coerenza degli obiettivi generali del piano con gli obiettivi del PRS

Il programma regionale di sviluppo 2011-2015, come obiettivo di programmazione in materia di rifiuti, si pone il raggiungimento di una gestione sostenibile dei rifiuti, sia urbani che speciali, attraverso un approccio integrato nella definizione di obiettivi e interventi, tutelando da una parte l'ambiente e producendo dall'altra effetti positivi di sviluppo economico.

Gli indirizzi di legislatura per le politiche in materia di rifiuti e bonifiche prevedono l'autosufficienza del sistema di gestione dei rifiuti urbani attraverso un'adeguata dotazione impiantistica per ambiti territoriali ottimali; il rispetto della gerarchia di azione dettata dalla normativa comunitaria; l'integrazione tra sistema di gestione dei rifiuti e le azioni in tema di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati; l'autosufficienza del sistema di gestione dei rifiuti speciali

attraverso un'adeguata dotazione impiantistica a scala regionale, secondo i principi di responsabilità e prossimità rispetto alle pressioni determinate dal sistema socioeconomico regionale; il completamento del sistema impiantistico previsto negli atti di programmazione provinciale e il miglioramento dell'efficienza degli impianti esistenti.

Gli obiettivi generali e specifici definiti all'interno del PRB rispondono pienamente a tali indirizzi e il piano si configura come programma regionale di diretta emanazione del PRS legato, in particolare, alle finalità di gestione sostenibile dei rifiuti e alla promozione della riduzione del consumo di risorse naturali e dell'inquinamento del suolo e delle altre matrici ambientali, anche in un'ottica di valorizzazione della "green economy".

Nella sezione valutativa del piano si esplicita la sua coerenza, oltre che con gli obiettivi generali in materia di rifiuti del PRS 2011-2015, con quelli dei piani gerarchicamente superiori ovvero il Piano di indirizzo territoriale (PIT) e la proposta di Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), la cui proposta è al momento all'esame del Consiglio regionale, nonché con gli obiettivi stabiliti nella pianificazione di altri settori d'attività della Regione.

La coerenza del piano con gli indirizzi ex articolo 48 dello Statuto

A seguito dell'informativa svolta nella seduta del 26 luglio 2011, il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione n. 73.

Nella risoluzione il Consiglio condivide gli obiettivi delineati dalla Giunta regionale e sottolinea la necessità di prevedere, nel nuovo piano, un'attenzione particolare ad alcune tematiche, che si riportano di seguito in estrema sintesi:

- sostenere la riduzione dei rifiuti;
- accelerare e potenziare la raccolta differenziata;
- ridurre il conferimento del rifiuto non trattato nelle discariche; per quanto riguarda il recupero di energia da rifiuti, gli impianti dovranno essere dimensionati alle effettive quote residuali da smaltire a regime;
- prevedere modalità di monitoraggio degli obiettivi del piano predisponendo una informativa annuale alla commissione consiliare competente;
- il piano dovrà altresì garantire la massima sinergia tra la gestione dei rifiuti urbani e quelli speciali.

Va rilevato che nella sezione valutativa del piano è ricompreso un apposito paragrafo dove è illustrata, punto per punto, la traduzione operativa degli indirizzi indicati dal Consiglio nella propria risoluzione.

E' anche specificato che, rispetto all'informativa preliminare trasmessa in Consiglio, nello strutturare i contenuti della proposta di piano gli obiettivi generali sono stati leggermente ridefiniti e riorganizzati, senza con questo

alterare di fatto il contenuto delle scelte politiche, al fine di una migliore organizzazione e una più semplice successiva gestione delle azioni da intraprendere.

3. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI IL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI E BONIFICA DEI SITI INQUINATI (PRB)

Il Piano rifiuti del 1998 e il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati

La Toscana è stata tra le prime regioni a tradurre gli indirizzi e i criteri dettati dalla Comunità europea in propri atti normativi e di pianificazione. Questo è accaduto con il precedente piano rifiuti, del 1998, approvato poco dopo l'uscita del decreto Ronchi del 1997.

Il nuovo piano regionale sottolinea la necessità di un cambiamento di rotta rispetto al piano precedente, nei confronti del quale rivendica una netta discontinuità pur valorizzandone gli elementi qualificanti, i risultati ottenuti ma evidenziandone al contempo le criticità.

In particolare sono confermati gli indirizzi generali, ancora di valore strategico attuale, in coerenza con gli orientamenti normativi nazionali e dell'Unione europea sopravvenuti. Sono evidenziati i risultati raggiunti per quanto concerne la tendenziale stabilizzazione della quantità complessiva dei rifiuti prodotti, l'incremento delle raccolte differenziate a scala regionale, la riduzione graduale del numero di discariche attive, la realizzazione di un sistema impiantistico che ha garantito l'autonomia a scala regionale della gestione dei rifiuti urbani.

In relazione alle criticità che ancora permangono e che il nuovo piano si propone di affrontare e portare a risoluzione, si fa riferimento a: l'assetto impiantistico dedicato al recupero e allo smaltimento da rendere più efficiente e razionale, l'autosufficienza non ancora raggiunta in alcuni ambiti territoriali per lo smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, le modalità di raccolta differenziata da ottimizzare e incrementare, la presenza di modelli di raccolta ancora scarsamente orientati alla qualità ma più alla resa quantitativa, l'insufficiente capacità di effettivo recupero/riciclo della materia (con sbocchi di mercato stabili), percentuali di recupero energetico sottodimensionati rispetto agli standard delle più avanzate regioni europee, l'eccessivo ricorso alle discariche, il mancato completamento delle procedure di affidamento al gestore unico in due Ato della Regione.

Il nuovo piano sceglie quindi di operare in discontinuità rispetto al passato, avanzando proposte improntate al rispetto della sostenibilità ambientale

e, al tempo stesso, a un forte impulso verso lo sviluppo economico. Ecco i punti salienti:

Riciclo, recupero e lavoro

Il piano persegue in via prioritaria strategie orientate al riciclo della materia e al recupero anche energetico, attraverso la promozione di politiche industriali finalizzate a sviluppare nuovi settori produttivi nell'ambito dell'economia verde.

Efficienza organizzativa

Il piano afferma un ruolo più incisivo di governance per la Regione, in collaborazione con le Autorità d'ambito e con gli enti locali, per migliorare l'efficienza organizzativa del sistema di gestione, attraverso l'individuazione di gestori unici capaci di generare sinergie ed economie di scala e di scopo.

Ottimizzazione degli impianti esistenti

Il piano promuove l'adeguamento e l'ammodernamento dell'assetto impiantistico, anche attraverso la riconversione degli impianti esistenti e al contempo il ridimensionamento delle disponibilità impiantistiche necessarie per la gestione dei flussi dei rifiuti previsti, qualora risultino capacità di trattamento in eccesso.

Responsabilità verso il territorio

Il piano sceglie una programmazione della gestione dei rifiuti speciali e pericolosi orientata a garantire la salubrità dei territori e la competitività delle imprese toscane, insieme al rafforzamento del ruolo della Regione in materia di bonifiche, al fine di operare efficacemente per la restituzione agli usi legittimi delle aree contaminate.

L'intera architettura del piano si fonda sulla considerazione che il rifiuto è una risorsa e che come tale va trattata affinché possa dispiegare il suo pieno potenziale. Il recupero delle risorse contenute nei rifiuti, il loro reinserimento nel circuito economico secondo il concetto di "economia circolare", la riduzione degli sprechi e dei prelievi di flussi di materia, sono indicati come elementi necessari per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità economica e ambientale.

Gli indirizzi strategici del piano sono declinati in obiettivi generali, obiettivi specifici e linee di intervento. Gli obiettivi generali comprendono la prevenzione e preparazione per il riutilizzo, l'attuazione della strategia per la gestione dei rifiuti, l'autosufficienza, prossimità ed efficienza nella gestione dei rifiuti, i criteri di localizzazione degli impianti per rifiuti urbani e speciali, la bonifica dei siti inquinati e delle aree minerarie dismesse, l'informazione e promozione della ricerca e dell'innovazione.

Sono quindi descritti gli strumenti a supporto delle politiche di gestione dei rifiuti, che possono essere sostanzialmente raggruppati in alcune principali

categorie: normativa; accordi, intese e altri strumenti di programmazione negoziata; incentivi economico-fiscali; strumenti conoscitivi-informativi; monitoraggio degli interventi.

Si rileva che nel piano è ribadito più volte il valore del monitoraggio come strumento essenziale a garantire l'efficacia delle azioni previste nel piano. In particolare si prevede la predisposizione, con cadenza annuale, di un Documento di monitoraggio e valutazione del PRB destinato a informare la Giunta e il Consiglio regionale sul raggiungimento degli obiettivi previsti.

Relativamente al capitolo "risorse", il piano indica per il periodo di riferimento un fabbisogno stimato di risorse finanziarie di circa 36 milioni di euro annui precisandone sia le principali destinazioni, sia le fonti di provenienza regionale, statale e comunitaria.

4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE N. 229 DEL DICEMBRE 2013

Come già rilevato, per il nuovo piano si è conclusa la fase dell'adozione. In attesa della sua approvazione definitiva, val la pena di fare un accenno alla risoluzione n. 229 approvata dal Consiglio regionale, anche per una successiva valutazione dei suoi effetti. Con questa risoluzione, il Consiglio regionale si impegna, in sede di approvazione definitiva del piano:

"- a procedere al superamento della pianificazione interprovinciale rivedendo in tal senso i contenuti della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati);

- a procedere, con il metodo partecipativo ed aperto che già è stato alla base della predisposizione del piano in oggetto, ad un approfondimento dei temi segnalati dalla consultazione e che non è stato possibile verificare sufficientemente in questa fase di esame del piano anche in sintonia con il processo di revisione della legge regionale 25/98, che pur non intervenendo su questo piano sarà comunque chiamata a delineare i nuovi scenari entro i quali il piano stesso verrà a collocarsi."

Si riportano per brevità solo i primi due punti della risoluzione, che tra l'altro contiene anche una serie di indicazioni per la Giunta regionale, solo per evidenziare che nel corso dei lavori della Sesta commissione, è stata decisa la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico-politico Giunta/Consiglio, per la stesura di un testo di modifica della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), alla luce di una proposta di legge già presentata da consiglieri della minoranza (proposta di legge n. 270) e di alcune osservazioni emerse nel corso delle consultazioni effettuate dalla Sesta commissione con i vari soggetti interessati. In effetti, anche nel piano si ribadisce in più punti la necessità di lavorare in modo determinato a un riordino generale della normativa regionale che disciplina il settore, al fine di

adeguarla al quadro delle norme sovraordinate, ma anche per semplificare le procedure amministrative e di pianificazione.

In merito ai *“..temi segnalati dalla consultazione e che non è stato possibile verificare sufficientemente in questa fase..”*, si segnala che la Commissione ha convenuto sulla necessità di adottare il piano entro il 2013, e ha di conseguenza concordato di approfondire le osservazioni emerse nel corso delle consultazioni nella fase successiva, prima dell'approvazione definitiva.

PROGRAMMAZIONE PER IL TERRITORIO (Sesta e Settima Commissione)

REDATTRICI: Rossana Bardocci e Giuliana Tarchiani

INTEGRAZIONE AL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE (PIT) PER LA DEFINIZIONE DEL PARCO AGRICOLO DELLA PIANA E PER LA QUALIFICAZIONE DELL'AEROPORTO DI FIRENZE.

1. INTRODUZIONE

Nel corso del 2013 la Sesta Commissione "Ambiente e Territorio", congiuntamente alla Settima Commissione "Mobilità e Infrastrutture", ha licenziato la proposta di deliberazione n. 105, nel testo unificato con la proposta di deliberazione n. 334, avente ad oggetto "Adozione dell'integrazione al piano di indirizzo territoriale (PIT) per la definizione del Parco agricolo della piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze" secondo le procedure previste dall'articolo 17 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio). Si tratta di un provvedimento di grande rilievo politico istituzionale pur trattandosi di un'integrazione al PIT vigente, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2007, n. 72.

L'integrazione al PIT trova applicazione all'articolo 1, comma 4, della disciplina generale del PIT che così stabilisce: "Le disposizioni della presente disciplina sono suscettibili di revisioni e adeguamenti in funzione degli eventuali aggiornamenti o di eventuali integrazioni del PIT ove lo richieda l'evoluzione degli obiettivi della strumentazione programmatoria della Regione e qualora lo sollecitino eventi e circostanze concernenti il territorio toscano e l'evolversi delle esigenze e delle conoscenze correlate al suo governo. In ogni caso lo stato attuativo del PIT e gli effetti della sua messa in opera saranno annualmente sottoposti a verifica da parte della Giunta regionale anche mediante apposite consultazioni. Le risultanze di detta verifica saranno presentate all'esame del Consiglio regionale". La Giunta regionale con deliberazione 26 luglio 2010, n. 705, ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 1/2005, ha deliberato l'avvio del procedimento di "integrazione del Piano di indirizzo territoriale al fine di definire gli indirizzi e le prescrizioni regionali in riferimento all'attuazione del Parco della piana fiorentina, quale elemento ordinatore, e alla qualificazione dell'aeroporto di Firenze-Peretola".

Occorre anche precisare che l'atto di adozione approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 24 luglio 2013, n. 74 è solo la prima fase di un lungo iter iniziato il 26 luglio 2010 e il primo passo verso l'approvazione finale che presumibilmente avverrà nel primo semestre del 2014. Infatti il Titolo II e in particolare l'articolo 17 della legge regionale 1/2005 stabiliscono le procedure

per l'adozione e l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale. Si tratta di un iter che prevede in primo luogo l'adozione dell'atto, a cui ha fatto seguito la pubblicazione di un avviso sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (Burt), pubblicato il 28 agosto 2013, da cui decorrono sessanta giorni per la fase in cui gli enti pubblici, i soggetti pubblici e privati interessati e i singoli cittadini possono esprimere le loro osservazioni, a cui seguiranno l'istruttoria tecnica delle osservazioni presentate, la loro discussione nelle Commissioni, infine la fase di approvazione definitiva dello strumento di pianificazione territoriale, con le eventuali modifiche necessarie nel caso in cui le osservazioni venissero accolte.

2. COERENZA DELL'INTEGRAZIONE AL PIT RISPETTO AL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2011-2015 E ALL'INFORMATIVA EX ART. 48 DELLO STATUTO

Il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011/2015 e il PIT sono gli strumenti cardine rispettivamente per le politiche di sviluppo e le politiche territoriali regionali. Il PIT, quale strumento di riferimento delle politiche territoriali regionali si rapporta all'impostazione strategica del PRS attraverso politiche ed indirizzi finalizzati a garantire complessivamente la trasposizione delle strategie di programmazione a livello territoriale, con particolare riguardo alle caratteristiche e agli statuti di ciascun territorio. I contenuti del PIT risultano pertanto trasversali rispetto ad altri piani e programmi. Considerare la pianificazione territoriale quale strumento trasversale costituisce una modalità in linea con i principi ispiratori del PRS, in particolare per quanto riguarda la "Promozione di uno sviluppo sostenibile e rinnovabile" e il "Realizzare una visione territoriale integrata" che assume la coesione territoriale e lo sviluppo basato sui territori come assi strategiche.

Nel PRS 2011/2015 si evidenzia, tra gli indirizzi di legislatura, che, per quanto riguarda il PIT, è stata avviata la redazione di specifici Progetti di territorio di rilevanza regionale (PTRR), di cui l'integrazione del Piano di indirizzo territoriale in merito alla definizione degli obiettivi del Parco agricolo della piana e alla qualificazione dell'aeroporto di Firenze – Peretola, rappresenta il primo caso concreto.

L'integrazione al PIT trova coerenza rispetto alle priorità di legislatura indicate nel PRS, in particolare:

- rappresenta il primo progetto territoriale regionale dotando il PIT di una propria progettualità di valenza regionale;
- favorisce lo sviluppo urbano basato sul policentrismo delle strutture insediative e delle funzioni;
- persegue la qualificazione dell'aeroporto di Firenze per rafforzare le dotazioni aeroportuali regionali;

- valorizza la rete dei beni culturali presenti nella Piana e ne salvaguarda i valori paesaggistici;
- persegue la salvaguardia delle aree agricole ai fini della loro valorizzazione produttiva e per la loro fruizione pubblica, come presidio rispetto all'espansione urbana.

Il provvedimento non è stato preceduto dallo svolgimento dell'informativa in aula o in commissione ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto.

3. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI DELL'INTEGRAZIONE AL PIT

Contenuti

Il Parco agricolo della piana è il primo Progetto di territorio di rilevanza regionale sviluppato a integrazione del PIT.

Il territorio cui si riferisce il Progetto è costituito dall'insieme di aree agricole, verdi ed altre destinate ad interventi di compensazione ambientale, per una superficie complessivamente superiore ai 7.000 ettari collocata al centro dell'area più densamente popolata della Toscana oltre che più direttamente interessata da attività manifatturiere e terziarie, e da importanti aggregati infrastrutturali. Il territorio ricade all'interno dei Comuni di Firenze, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Prato, Carmignano, Calenzano, Poggio a Caiano, Signa, per un totale di otto Comuni e due Province (Firenze e Prato).

Si tratta di uno spazio intensamente urbanizzato che conserva, tuttavia e ad oggi, al proprio interno una dotazione significativa di aree rurali, la cui salvaguardia e qualificazione appare essenziale per promuovere il riequilibrio anche ecologico dell'area a fronte delle molteplici criticità ambientali che vi si manifestano e di ulteriori tensioni ambientali che deriveranno da una serie di ulteriori opere infrastrutturali già programmate.

Fra le diverse opere già programmate vi è anche lo sviluppo dell'aeroporto di Firenze-Peretola, di recente oggetto di una serie di ulteriori ipotesi e valutazioni, che impongono la necessità di precise indicazioni delle autorità competenti con cui garantire la compatibilità territoriale, e con il Parco agricolo della piana in specie, del nuovo progetto che dovesse essere presentato dal gestore aeroportuale. Il Progetto di territorio concernente il Parco agricolo della piana si prefigge anche questo scopo.

Elementi strutturanti del progetto

Il primo elemento strutturante il progetto è costituito dal continuum di aree agricole tuttora presenti, che sostanziano una straordinaria opportunità di qualificazione per le urbanizzazioni che vi si affacciano praticamente su tutti i

lati. Affinché tale opportunità possa realizzarsi è tuttavia necessario che le aree “fertili” siano destinate esclusivamente ad attività agricole e a funzioni di riequilibrio ambientale, orientando l’agricoltura in termini multiproduttivi e multifunzionali.

Il secondo elemento strutturante il progetto è un insieme di reti in grado di qualificare sia il continuum di aree agricole e la sua fruibilità come grande Parco agricolo territoriale, sia le connessioni tra aree agricole e aree urbane limitrofe. Si tratta nello specifico del recupero e (laddove necessario) della ricostruzione delle reti ecologiche; della costruzione di una rete dedicata alla mobilità alternativa; della valorizzazione della rete dei beni culturali.

Ulteriori elementi di progetto consistono nella riqualificazione del reticolo idraulico, con riferimento alla disponibilità di risorsa idrica e di qualità della stessa, nello sviluppo di elementi di mitigazione ambientale e climatica, nella qualificazione dei margini degli insediamenti che si affacciano sul Parco agricolo.

I dispositivi previsti per l’attuazione del progetto vanno dalle discipline specifiche alla promozione di politiche intersettoriali che attribuiscono priorità agli interventi in attuazione del progetto di Parco agricolo della piana.

A tal fine la Regione assume specifiche azioni, oggetto di sette specifici allegati programmatici nel documento di piano del PIT, che riguardano:

- a) la “Promozione delle attività agricole e di forestazione legate alle esigenze di mitigazione ambientale, riqualificazione e valorizzazione del Parco della piana”;
- b) gli “Interventi correlati al Parco agricolo della piana con particolare riferimento a interventi di piantumazione per ridurre l’inquinamento atmosferico e migliorare la fruibilità dei percorsi che collegano le aree urbane al parco”;
- c) gli “Investimenti per le aree umide e per la rete ecologica nel Parco agricolo della piana”;
- d) gli “Interventi correlati al Parco agricolo della piana per una migliore fruizione del parco archeologico di Gonfienti”;
- e) le “Azioni di risanamento e miglioramento della qualità dell’aria, volte a ridurre le emissioni inquinanti in atmosfera”;
- f) le “Azioni per la promozione di energia da fonti rinnovabili e per l’efficienza energetica ”;
- g) gli “Interventi di miglioramento della mobilità collettiva nell’area anche al fine di ridurre l’inquinamento atmosferico”.

La qualificazione dell'aeroporto di Firenze-Peretola

L'ammodernamento dello scalo aeroportuale fiorentino è un'esigenza ribadita da anni. Si tratta di migliorare l'operabilità di funzionamento in qualità di city airport, ben integrato nell'offerta aeroportuale toscana, in sinergia con lo scalo pisano che si qualifica come aeroporto in grado di ospitare un volume di traffico e una tipologia di aeromobili superiori. Con esso l'aeroporto fiorentino deve poter sviluppare adeguate cooperazioni organizzative e operative, e forti correlazioni di marketing.

Nel documento di piano del PIT si ribadisce che la sua qualificazione sarà tale solo se:

- a) il raccordo strategico con Pisa potrà trovare forme e modalità decisionali e operative efficaci e congruenti alle reali e rispettive potenzialità di sviluppo;
- b) si saprà coniugare la più efficiente e più sicura funzionalità dell'aeroporto con la sua sostenibilità ambientale e abitativa nel contesto territoriale e densamente popolato in cui lo scalo continuerà a collocarsi.

Quindi nel PIT si ribadisce una primaria attenzione della progettazione e delle attività pubbliche di valutazione che dovranno trattare la qualificazione dell'aeroporto, ma anche un'altrettanto intensa attenzione all'esigenza che "qualificare" l'aeroporto comporti il massimo rispetto di quei fattori ambientali, ecologici e paesaggistici dell'area e di quelle sue multiverse dinamiche biologiche e funzionali che la rendono in potenza un grande parco agricolo metropolitano e che la Regione considera un progetto di territorio importante per l'intera Toscana.

L'obiettivo strategico della qualificazione funzionale dell'aeroporto di Firenze risponde ai seguenti obiettivi della programmazione regionale:

- a) integrazione del sistema aeroportuale fiorentino con lo scalo pisano in un quadro di specializzazione delle relative funzioni;
- b) miglioramento dell'accessibilità dello scalo e integrazione del sistema aeroportuale fiorentino con gli altri sistemi di trasporto (tramvia in primo luogo);
- c) qualificazione dei servizi agli utenti, con riferimento all'incremento dei livelli di qualità riguardanti ricettività, accoglienza e funzionalità complessiva dell'infrastruttura.

La disciplina del masterplan individua gli obiettivi strategici e prevede le prescrizioni per la qualificazione dello scalo aeroportuale fiorentino, al fine di garantire la sua funzionalità in un'ottica di migliore inserimento ambientale, individuando i caratteri generali aeroportuali, tra cui la lunghezza massima compatibile della pista, le prescrizioni finalizzate a garantire l'utilizzo monodirezionale (fatte salve emergenze) e gli elementi prioritari e prescrittivi da salvaguardare nell'esame del progetto, indirizzi, direttive e prescrizioni che

dovranno essere riferimento per il successivo procedimento amministrativo di approvazione del nuovo Piano di sviluppo aeroportuale dell'aeroporto di Firenze.

4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE N. 205 DEL 24 LUGLIO 2013

Anche per rispondere ad alcune condizioni espresse nel parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL) e più in generale all'esigenza, emersa nel corso dell'istruttoria nelle commissioni, di acquisire maggiori elementi di conoscenza in merito al progetto complessivo dell'intervento di riqualificazione dell'aeroporto di Firenze, le commissioni sesta "territorio e ambiente" e settima "mobilità e infrastrutture" hanno approvato a maggioranza una proposta di risoluzione collegata al provvedimento. La proposta, emendata poi dall'aula, al fine di precisare ulteriormente l'impegno richiesto alla Giunta, la impegna *"a richiedere al soggetto proponente l'opera (ADF) di presentare, con ogni possibile urgenza, nella fase immediatamente successiva al voto sull'adozione, un preliminare di Piano di Sviluppo Aeroportuale (PSA) che consenta di accertare sia i costi complessivi di massima necessari per la realizzazione dell'opera, comprensivi dei costi per l'adeguamento del sistema territoriale interessato, sia dei costi relativi all'adeguamento delle diverse funzioni aeroportuali ai livelli di traffico previsti a seguito dell'apertura della nuova pista. Tale preliminare di PSA dovrà essere dotato di un piano economico/finanziario che ne dimostri la sostenibilità da parte del soggetto proponente. Il soggetto proponente dovrà inoltre fornire approfondimenti che esaminino in modo più compiuto le ricadute dell'impatto acustico ed ambientale sulla base del traffico previsto, delle rotte decollo/atterraggio prevalenti e del tipo di aeromobili che utilizzeranno la nuova pista"* (Risoluzione n. 205 del 24 luglio 2013).

PROGRAMMAZIONE PER LE INFRASTRUTTURE E LA MOBILITA' (Settima Commissione)

REDATTRICE: Giuliana Tarchiani

IL PIANO REGIONALE INTEGRATO INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ (PRIIM)

1. INTRODUZIONE

La proposta di deliberazione al Consiglio regionale n. 388 avente per oggetto l'approvazione del Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM) è stata assegnata per l'espressione del parere referente alla Settima Commissione "mobilità e infrastrutture" il 29 luglio 2013 ed è tuttora in discussione nella commissione competente che, presumibilmente, la invierà all'aula, per l'approvazione entro il mese di febbraio 2014. Essendo comunque la discussione del provvedimento in Commissione nella fase finale, si è ritenuto opportuno anticiparne i contenuti, trattandosi di un atto di programmazione di rilievo, in attuazione della legge regionale 4 novembre 2011, n. 55, istitutiva del piano stesso. La Settima Commissione ha, ad oggi, dedicato all'esame del provvedimento ben otto sedute, ha svolto consultazioni ed audizioni con tutti i soggetti interessati, e nell'ultima seduta del 22 gennaio 2014 ha già iniziato l'esame ed il voto sui molti degli emendamenti presentati dai consiglieri di maggioranza (PD, Idv, FdS-Verdi). Anche i gruppi di minoranza presenti in commissione (FI) hanno annunciato la presentazione di propri emendamenti per la prossima seduta della Commissione.

La legge regionale 55/2011 ha individuato sia l'ambito d'intervento sia i contenuti del PRIIM, prevedendolo quale nuovo strumento di programmazione intersettoriale che dà attuazione alla programmazione strategica definita dal Programma regionale di sviluppo (PRS), ponendosi in coerenza con il Piano di indirizzo territoriale (PIT). Il PRIIM, quindi, costituisce lo strumento di programmazione unitaria attraverso il quale la Regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di infrastrutture di trasporto, di logistica, di trasporto pubblico locale e di mobilità. L'istituzione del PRIIM nasce dall'esigenza di introdurre un elemento di semplificazione e razionalizzazione nel processo di programmazione delle diverse materie interessate (ferrovie, autostrade, aeroporti, interporti, trasporto pubblico locale, viabilità regionale, mobilità ciclabile) fino ad ora affidato a strumenti e procedimenti diversi, al fine anche di superare l'eterogeneità delle procedure oltre che a creare uno strumento unitario per la gestione delle politiche in questo campo.

2. COERENZA DEL PIANO RISPETTO AL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2011-2015 (PRS), AGLI ALTRI PIANI E ALL'INFORMATIVA EX ART. 48 DELLO STATUTO

Il PRS 2011-2015, approvato con Risoluzione 29 giugno 2011, n. 49, include una specifica sezione relativa alle politiche per le infrastrutture e per la mobilità in cui vengono individuati gli indirizzi di legislatura correlati agli ambiti strategici di intervento. La disponibilità e la funzionalità di un'adeguata rete infrastrutturale, la costruzione di una rete integrata di infrastrutture e servizi, la qualificazione del sistema di trasporto pubblico, le azioni per la mobilità urbana e la realizzazione di una piattaforma logistica sono gli indirizzi principali.

Il PRIIM dà attuazione al principio ispiratore del PRS volto a “favorire l'accessibilità materiale ed immateriale attraverso una 'rete di città' con strutture moderne ed efficienti”. Lo sviluppo di una rete integrata di infrastrutture e servizi consente di ridurre gli squilibri territoriali, garantendo la connessione della “rete di città”, superando criticità infrastrutturali secondo principi di mobilità sostenibile, di sicurezza, di basso impatto ambientale e paesaggistico, di intermodalità e riduzione dei tempi di percorrenza. Il PRS 2011-2015 individua pertanto, nel "Quadro degli strumenti di programmazione di legislatura" per l'Area "Sostenibilità, qualità del territorio e infrastrutturazione", il Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità, quale strumento di programmazione ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 49/1999, stante l'esigenza di razionalizzare il complesso degli strumenti e procedimenti di programmazione, nelle materie attinenti al sistema delle infrastrutture di trasporto, alla logistica, al servizio di trasporto pubblico locale e alle politiche sulla mobilità.

Aspetti di coerenza del PRIIM con il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015

Tra i principi ispiratori del PRS 2011-2015 vi è favorire l'accessibilità materiale ed immateriale attraverso una “rete di città” con infrastrutture moderne ed efficienti.

La Regione Toscana intende sviluppare una rete integrata di infrastrutture e servizi che riduca gli squilibri territoriali, garantendo la connessione della “rete di città”, superando criticità infrastrutturali secondo principi di mobilità sostenibile, di sicurezza, di basso impatto ambientale e paesaggistico, di intermodalità e riduzione dei tempi di percorrenza. Si individua, dunque, nell'accessibilità al sistema di città toscane, una rilevante condizione di competitività dell'intero sistema economico regionale, tendendo a privilegiare la sostenibilità delle modalità di trasporto.

Coerentemente con tali principi ispiratori, il PRIIM introduce scelte finalizzate alla costruzione di una rete integrata di infrastrutture e servizi che determini un abbattimento di tempi e costi, individuali e generali, per lo spostamento di persone e merci, che riduca gli squilibri territoriali garantendo la connessione della “rete di città” e permetta il superamento di criticità dovute alle pressioni di una domanda particolarmente intensa. Inoltre, il PRIIM, nella sua articolazione strategica, tende a privilegiare la sostenibilità dei mezzi di trasporto in un’ottica di riduzione delle emissioni in atmosfera, delle emissioni climalteranti e del rumore, di miglioramento delle condizioni di sicurezza dei soggetti coinvolti nella mobilità, il minor impatto ambientale e paesaggistico e l’integrazione e l’intermodalità a livello di rete.

Contemporaneamente il PRIIM tende alla qualificazione del sistema del trasporto pubblico locale tramite il rinnovo del materiale rotabile (gomma e ferro), all’attuazione del sistema di alta velocità regionale e all’integrazione intermodale e alla complementarietà del servizio ferroviario sia con quello tranviario (sistema tramvie di Firenze) che con quello su gomma.

Il PRS inserisce, inoltre, la logistica al centro della visione regionale di sviluppo, nell’ottica della creazione di una piattaforma logistica – fatta di porti, aeroporti, interporti e scali merci – che sia orientata al consolidamento del ruolo della Toscana in Europa ma anche alle nuove opportunità dell’Est Europa e del bacino Mediterraneo, rappresentando quindi una spinta nuova allo sviluppo economico.

In tal senso, il PRIIM prefigura uno sviluppo della logistica attraverso l’infrastrutturazione ed il potenziamento nonché la messa in atto di azioni volte a favorire forme di sinergia e integrazione del sistema dei porti a beneficio del traffico merci ed a rafforzare la dotazione aeroportuale e la specializzazione delle funzioni di aeroporto in un’ottica di pianificazione integrata di attività e servizi.

In particolare, il PRIIM risulta principalmente connesso ai seguenti Progetti integrati di sviluppo (PIS) delineati dal PRS, di cui ne rappresenta strumento di attuazione, talvolta congiuntamente con altri piani e programmi, proprio nell’ottica di integrazione delle politiche su cui si basa l’impostazione dei PIS stessi:

- a) cluster per la nautica e i sistemi portuali;
- b) cluster per i sistemi logistici integrati;
- c) sistema dei servizi pubblici locali, per la parte del trasporto pubblico locale;
- d) distretto per le tecnologie ferroviarie, l’alta velocità e la sicurezza delle reti;
- e) distretto per le ICT e le telecomunicazioni, in riferimento all’infomobilità;
- f) progetto integrato di sviluppo dell’area pratese, in riferimento agli interventi per la rete infrastrutturale.

Aspetti di coerenza del PRIIM con il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)

La legge regionale 55/2011 prevede che il PRIIM definisce le strategie e gli obiettivi in materia di infrastrutture e trasporti in coerenza con il PIT concorrendo a realizzarne i meta-obiettivi.

Il Documento di piano del PIT, all'interno del 1° meta obiettivo "integrare e qualificare la Toscana come città policentrica" individua l'opzione strategica 3° "sviluppare la mobilità intra e inter-regionale", dove viene esplicitato l'intento di perseguire la messa in opera della programmazione in materia di mobilità e infrastrutture al fine di "rimettere in moto" la "città" regionale e stimolarne le opportunità rendendo agevole il muoversi tra i suoi centri e le sue attività secondo parametri di efficacia e di sostenibilità - sul piano ambientale, economico e organizzativo - così da rendere pienamente agibili per persone, merci e informazioni l'accesso e l'attraversamento della Toscana e l'insieme delle sue connessioni col resto d'Italia, d'Europa e del mondo.

Il PIT ed il PRIIM fanno riferimento, in particolare: al sistema ferroviario toscano, che potrà configurarsi come una delle più importanti reti metropolitane di scala regionale in Europa; al sistema portuale toscano e della sua rete logistica a partire dalla sua configurazione costiera; al compimento della modernizzazione e dello sviluppo del sistema stradale e autostradale regionale; all'integrazione del sistema aeroportuale regionale.

Non a caso, tra le risorse di interesse unitario regionale il PIT considera i "beni, le funzioni e le infrastrutture attinenti alla realizzazione e alla operatività di viabilità regionale, di porti e aeroporti" (articolo 29 - le infrastrutture di interesse unitario regionale quale invariante strutturale dello Statuto).

Gli obiettivi del PRIIM di realizzazione delle grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale e di sviluppo della piattaforma logistica toscana, sono dunque fortemente correlati con tale opzione strategica del PIT.

Il fatto che il PRIIM intenda sviluppare una rete integrata di infrastrutture e servizi che riduca gli squilibri territoriali, favorendone l'accessibilità, presenta inoltre evidenti profili di coerenza anche con il 2° meta obiettivo del PIT "la presenza e la permanenza di attività industriali nel territorio regionale".

Gli obiettivi del PRIIM relativi alla realizzazione delle grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale e per lo sviluppo della piattaforma logistica toscana, presentano profili di potenziale contrasto con il 3° meta obiettivo del PIT "conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana". Questa considerazione porta a osservare come già in questa fase strategica di definizione delle scelte programmatiche relative alla mobilità ed alla logistica debbano essere identificati gli elementi di indirizzo atti a garantire una adeguata sostenibilità dei possibili interventi anche dal punto di vista della tutela del paesaggio.

Tra i sistemi funzionali del PIT è individuata anche la “Toscana delle reti”. Una delle aree più tradizionali dove il PIT applica il concetto di rete è quello delle infrastrutture relative alla mobilità. Il PIT propone una visione integrata e connessa della rete regionale che includa le infrastrutture stradali e ferroviarie, le funzioni aeroportuale, portuale o di interporto.

Il PRIIM è, in questo senso, un piano delle reti: cioè un piano che dà gli indirizzi e le regole per contribuire in maniera ordinata, efficace ed efficiente alla costruzione del sistema infrastrutturale delle reti e ad aumentarne l’apporto allo sviluppo complessivo e duraturo della Toscana.

Il PRIIM risulta inoltre coerente con l’integrazione al PIT per la definizione del Parco agricolo della piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze (deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2013, n. 74). In particolare i contenuti dell’Integrazione al PIT risultano coerenti e sinergici rispetto alla strategia perseguita dal PRIIM ed ai suoi obiettivi, con particolare riferimento all’obiettivo specifico volto al “Rafforzamento della dotazione aeroportuale, specializzazione delle funzioni degli aeroporti di Pisa e Firenze in un’ottica di pianificazione integrata di attività e servizi e del relativo sviluppo (obiettivo generale “Sviluppo della piattaforma logistica toscana”), nonché all’obiettivo specifico “Sviluppo di modalità di trasporto sostenibili in ambito urbano e metropolitano” (facente capo all’obiettivo generale “Sviluppare azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviaria”). Il PRIIM concorre inoltre a realizzare i contenuti dell’Allegato programmatico 7, parte integrante del documento di Piano del PIT adottato con la deliberazione consiliare 74/2013, relativo agli “Interventi di miglioramento della mobilità collettiva nell’area interessata dall’integrazione al PIT parco-aeroporto, anche al fine di ridurre l’inquinamento atmosferico”.

Aspetti di coerenza del PRIIM con l’Integrazione paesaggistica del PIT

Il PRIIM definisce, ai sensi della legge istitutiva (legge regionale 55/2011), le strategie e gli obiettivi in materia di infrastrutture, mobilità e trasporti in coerenza con il PIT secondo quanto disposto dall’articolo 48 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio). Tra le finalità generali del Piano, la riduzione dei costi esterni del trasporto anche attraverso il riequilibrio e l’integrazione dei modi di trasporto, l’incentivazione del mezzo pubblico – tenendo a privilegiare la sostenibilità dei mezzi di trasporto (il ferro rispetto alla strada, il mare rispetto alla terra), migliori condizioni di sicurezza stradale e la diffusione delle tecnologie per l’informazione e la comunicazione. In questo senso le politiche del PRIIM, orientando verso la sostenibilità il sistema della mobilità regionale, concorrono a perseguire l’obiettivo di tutelare le risorse ambientali e paesaggistiche regionali perseguito dall’Integrazione paesaggistica del PIT, avviata con deliberazione della Giunta regionale 27 giugno 2011, n. 538 ed attualmente in corso di elaborazione. D’altra

parte, al fine di evitare possibili impatti sul paesaggio, gli interventi di realizzazione e modifica delle infrastrutture stradali, ferroviarie e portuali dovranno tener conto della disciplina paesaggistica del PIT, degli obiettivi e delle azioni delle schede di paesaggio e delle specifiche direttive, prescrizioni e misure di salvaguardia volte a favorire la migliore integrazione paesaggistica degli interventi.

Le politiche del PRIIM potranno inoltre contribuire alla realizzazione dei Progetti di paesaggio previsti dalla disciplina paesaggistica del PIT, in corso di definizione, quali progetti volti ad integrare, oltre agli aspetti paesaggistici, azioni di valorizzazione culturale e turistica, con gli aspetti infrastrutturali locali per la loro fruizione; in particolare nell'ambito dei Progetti di paesaggio potrà essere data particolare attenzione alle strade storiche, poderali e bianche, al fine di svilupparne la riconoscibilità e la valenza territoriale.

Aspetti di coerenza del PRIIM con il Piano ambientale ed energetico regionale (PAER)

Gli obiettivi attualmente delineati dalla proposta di PAER (attualmente all'esame delle commissioni consiliari competenti) relativi ad "Energia e cambiamenti climatici" e "Ambiente e salute e qualità della vita" risultano pienamente coerenti con gli obiettivi strategici del PRIIM di qualificazione del sistema dei servizi di trasporto pubblico e, soprattutto, di sviluppo di azioni per la mobilità sostenibile. Il PRIIM intende infatti contribuire anche all'incremento dell'efficienza ambientale ed energetica dei trasporti nell'obiettivo di ridurre le emissioni di gas inquinanti e di gas ad effetto serra. In particolare il PRIIM può concorrere a realizzare il Progetto speciale del PAER "Mobilità sostenibile" volto a rafforzare l'integrazione tra le politiche energetiche e ambientali e quelle della mobilità, riducendo l'impatto ambientale dei trasporti attraverso lo sviluppo di mezzi a basso impatto ambientale e della mobilità elettrica, e favorendo l'ottimizzazione della rete del trasporto pubblico locale. Il PRIIM si pone come obiettivo anche la realizzazione di grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale per il quale il Piano già prevede, nella declinazione degli obiettivi specifici, la necessità di monitorare gli effetti della realizzazione di tali opere contemporaneamente alla loro attuazione. Come è stato esplicitato nella sezione relativa alla valutazione degli effetti del Rapporto ambientale, in linea generale, i maggiori effetti del PRIIM si potranno avere in relazione alla nuova realizzazione e al potenziamento di opere infrastrutturali che determinano un incremento della mobilità stradale: dal punto di vista della compatibilità ambientale potrebbero determinarsi quindi situazioni di potenziale contrasto soprattutto con riferimento alle tematiche strategiche del PAER relative alla qualità dell'aria, al rumore, ai cambiamenti climatici ed energia, ai rifiuti (relativamente alla fase di cantiere). D'altra parte, una volta completati, tali interventi, che consistono prevalentemente nell'adeguamento di alcune direttrici

principali attualmente congestionate, possono determinare un miglioramento rispetto allo stato attuale delle condizioni d'uso delle infrastrutture che porta a minori livelli di emissioni da parte dei veicoli a motore. Tenendo conto che il Piano individua unicamente le tipologie di intervento finalizzate al raggiungimento degli obiettivi strategici di riferimento e non la loro localizzazione, la fase di progettazione degli interventi costituirà il momento in cui dovranno essere prese in esame le interazioni tra gli interventi infrastrutturali e le diverse matrici ambientali, nonché l'eventuale incidenza di tali interventi rispetto ad aree naturali protette e aree ricadenti all'interno della Rete Natura 2000.

In termini di coerenza è utile evidenziare come tra le azioni trasversali del PAER, ritroviamo anche altri interventi intersettoriali come l'implementazione e integrazione dei quadri conoscitivi e dei sistemi informativi e l'informazione, comunicazione ed educazione ambientale: anche tali azioni presentano profili di coerenza con le azioni trasversali presenti nel PRIIM per l'informazione e comunicazione, ricerca e innovazione, sistemi di trasporto intelligenti. Infine, l'azione del PAER relativa ad interventi volti a favorire la creazione ed il consolidamento di una filiera del calore, potrà contribuire ad una diminuzione del traffico veicolare necessario per il trasporto di combustibili da riscaldamento.

Aspetti di coerenza del PRIIM con il Piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA)

Il PRQA rappresenta un Piano per il quale è ritenuta fondamentale l'integrazione con le altre politiche regionali settoriali al fine di perseguire il miglioramento della qualità dell'aria, individuando gli specifici interventi di risanamento e provvedendo alle azioni di miglioramento e/o mantenimento. Lo stesso PRS 2011-2015, fra gli indirizzi di legislatura per le politiche in materia ambientale, riconosce quello di "favorire l'integrazione tra ambiente e salute attraverso politiche di prevenzione del rischio ambientale e di riduzione degli inquinamenti, con particolare attenzione all'inquinamento atmosferico, anche attraverso un approccio integrato con le politiche per la mobilità". Il PRQA ha la finalità di orientare la programmazione settoriale, in particolare con il PRIIM, verso la mobilità sostenibile, attraverso la definizione di standard qualitativi nell'acquisto del materiale per il trasporto pubblico locale (TPL) a basso impatto ambientale, gas ed elettrico, l'ottimizzazione della rete di servizio TPL, in relazione alle modalità di svolgimento, in termini di numerosità e prossimità del servizio, di affidabilità, di tempi di percorrenza, di sicurezza e comfort e la promozione delle tecnologie di comunicazione intelligente nel servizio di TPL. Al di là delle specifiche criticità locali, uno dei fattori principali di inquinamento atmosferico è costituito dalla mobilità pubblica e privata; il PRIIM in tal senso si integra con le strategie del PRQA (anche nell'ambito del progetto speciale del PAER "Mobilità sostenibile", volto a promuovere l'integrazione tra i due Piani),

prefigurando strategie volte a sviluppare azioni di sistema per la riqualificazione del trasporto pubblico e lo sviluppo di forme di mobilità sostenibile in grado di contribuire positivamente ad un contenimento dei livelli di emissione del settore. Il PRIIM prefigura quindi azioni per la qualificazione della mobilità urbana (piste ciclabili, tramvie, etc.) che potranno apportare una buona riduzione dell'inquinamento atmosferico. Nell'ambito della mobilità pubblica, il PRQA persegue una strategia in grado di ridurre le cause che determinano le emissioni degli inquinanti nelle aree urbane e che permetta di diminuire le percorrenze dei mezzi di trasporto privato nei centri abitati e sviluppare e favorire il trasporto pubblico.

Aspetti di coerenza del PRIIM con il Piano regionale di sviluppo economico (PRSE) 2012-2015

Gli interventi previsti dal PRIIM finalizzati all'ottimizzazione dell'accessibilità del territorio ed allo sviluppo dell'intermodalità del trasporto merci e della logistica costituiscono elementi sinergici rispetto alla strategia di sviluppo delineata dal PRSE 2012-2015.

Tali tipologie di interventi costituiscono, infatti, alcune delle condizioni di competitività del sistema regionale prefigurate anche dal PRSE. In particolare, l'Asse I - "Il sistema regionale delle politiche industriali" del PRSE ha l'obiettivo di rafforzare la competitività del sistema produttivo toscano attraverso azioni che migliorino le capacità innovative, in particolare favorendo sinergie tra imprese, e tra queste e gli organismi di ricerca, potenziando il sistema delle infrastrutture materiali e immateriali a sostegno delle imprese, aumentando l'offerta di servizi avanzati rivolti alle PMI e qualificando ulteriormente gli strumenti di ingegneria finanziaria, anche in una maggiore ottica di mercato. Le azioni suddette prefigurate dal PRIIM dunque, possono concorrere a tale obiettivo.

Aspetti di coerenza del PRIIM con il Programma regionale della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015

Il PRIIM ed 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, deliberato dal Consiglio regionale nel dicembre 2012, presentano espliciti profili di coerenza con riferimento alla promozione di azioni trasversali per la comunicazione e l'informazione dei cittadini per conoscere in tempo reale i servizi programmati e disponibili, favorendo l'utilizzo dei mezzi pubblici e delle piste ciclabili per la riduzione dell'uso del mezzo privato, supportando gli enti locali nell'incentivazione di alcune specifiche azioni di miglioramento infrastrutturale, promuovendo la ricerca e la formazione nelle nuove tecnologie per la mobilità, la logistica, la

sicurezza, la riduzione e mitigazione dei costi ambientali. Sia le azioni del PRIIM che quelle del Programma regionale della società dell'informazione e della conoscenza sono finalizzate a:

- migliorare l'accessibilità territoriale della Toscana attraverso la diffusione delle informazioni geografiche relative ai sistemi di mobilità;
- incrementare il livello di integrazione del sistema dei trasporti regionali attraverso sistemi informativi innovativi a sostegno della mobilità pubblica e privata di persone e merci;
- definire standard e modelli organizzativi di cooperazione tra gli *stakeholders* presenti nel territorio regionale.

Coerenza con l'informativa ex art. 48 dello Statuto

Relativamente alla coerenza con l'informativa ex articolo 48 dello Statuto, la Giunta regionale ha adottato l'informativa preliminare al PRIIM 2012-2015 nella seduta del 21 novembre 2011, è pervenuta al Consiglio regionale il 25 novembre 2011 e lo svolgimento dell'informativa in aula da parte dell'assessore regionale ai trasporti e infrastrutture ha avuto luogo nella seduta del 7 dicembre 2012. E' seguito il dibattito, a cui hanno partecipato, fra l'altro, alcuni componenti la Settima Commissione, il Consiglio tuttavia ha ritenuto di non formulare precisi indirizzi alla Giunta regionale di cui tener conto nell'elaborazione del piano. Rispetto alle tempistiche indicate nel cronoprogramma di cui all'informativa, si rileva che veniva indicato il termine del mese di maggio 2012 per l'esame della Giunta della proposta finale. La proposta di piano è stata approvata dalla Giunta nella seduta del 22 luglio 2013, inoltrata al Consiglio regionale il 26 luglio 2013 ed assegnata alla Settima Commissione, come già detto, il 29 luglio 2013. Si evidenzia quindi uno slittamento dei tempi per quanto riguarda la predisposizione del piano da parte della Giunta di oltre un anno, con cui il provvedimento è giunto all'esame del Consiglio regionale.

3. ELEMENTI FONDAMENTALI E CARATTERIZZANTI IL PIANO

Il PRIIM, in particolare, persegue le seguenti finalità:

- a) realizzare una rete integrata e qualificata di infrastrutture e servizi per la mobilità sostenibile di persone e merci;
- b) ottimizzare il sistema di accessibilità alle città toscane, al territorio e alle aree disagiate e sviluppare la piattaforma logistica toscana quale condizione di competitività del sistema regionale;
- c) ridurre i costi esterni del trasporto anche attraverso il riequilibrio e l'integrazione dei modi di trasporto, l'incentivazione dell'uso del mezzo pubblico, migliori condizioni di sicurezza stradale e la diffusione delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione.

Il PRIIM definisce ed aggiorna periodicamente il quadro conoscitivo relativo allo stato delle infrastrutture e all'offerta dei servizi, definisce gli obiettivi strategici, gli indirizzi, il quadro delle risorse attivabili e la finalizzazione delle risorse attivabili e la finalizzazione delle risorse disponibili per ciascun ambito del piano, ed individua inoltre le tipologie di intervento ed i criteri di ripartizione delle risorse cui i documenti attuativi devono attenersi.

La volontà di istituire un nuovo piano deriva dall'esigenza di introdurre un elemento di semplificazione e razionalizzazione nel processo di programmazione delle diverse materie interessate (ferrovie, autostrade, aeroporti, interporti, trasporto pubblico locale, viabilità regionale, mobilità ciclabile), fino ad allora affidato a strumenti e procedimenti diversi, con la volontà di superare l'eterogeneità delle procedure e di creare uno strumento unitario che consenta la gestione complessiva delle politiche e che dia una visione d'insieme in cui la Toscana si confronta con il livello nazionale ed europeo (anche in vista del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020).

Il PRIIM si inserisce infatti nel quadro delle politiche in materia di trasporti e infrastrutture definite a livello comunitario (Libri bianchi sui trasporti, RETI TEN-T, etc) e nazionale (con particolare riferimento all'intesa quadro generale con il Governo), mentre, con il riferimento al contesto regionale, dà attuazione alle linee d'indirizzo individuate dal PRS 2011-2015 per le politiche per le infrastrutture e mobilità.

La proposta di piano comprende un insieme complesso di documenti che si articola in:

Allegato A – La proposta di piano che comprende a sua volta:

- a) il Documento di piano, che indica le strategie, gli obiettivi, la classificazione della rete, le azioni ed i criteri di finanziamento, il quadro finanziario e gli indicatori di monitoraggio del piano;
- b) le schede di quadro conoscitivo, che approfondiscono la situazione in materia di infrastrutture e mobilità, dalle analisi della congiuntura economica e delle dinamiche della domanda di mobilità, alle indagini su comportamenti e percezioni della mobilità, alle singole schede su ferrovie, strade, porti, aeroporti, mobilità sostenibile, servizi di trasporto pubblico locale, infomobilità;
- c) cartografie di sintesi, che illustrano gli interventi sul territorio (reti ferroviarie, stradali, piattaforma logistica, rete di trasporto pubblico locale, carte degli interventi infrastrutturali);
- d) quadro delle valutazioni, che prende in esame le valutazioni di coerenza del piano, le valutazioni degli effetti socio-economici, il monitoraggio e l'analisi dei costi sociali e ambientali della mobilità (costi da incidentalità, inquinamento atmosferico e acustico, cogestione).

Alla proposta di piano si accompagna, sulla base di quanto previsto dalla legge regionale 10/2010 in materia di Valutazione ambientale strategica (VAS):

Allegato B - Rapporto ambientale e relativi allegati cartografici infrastrutture/ambiente

Allegato C - Sintesi non tecnica

Allegato D - Dichiarazione di sintesi e relativi allegati

D1 - Osservazioni e controdeduzioni VAS

D2 - Nota aggiuntiva al Rapporto ambientale

Infatti, la proposta di piano, prima di essere inoltrata al Consiglio regionale, è stata oggetto della consultazione pubblica prevista dall'articolo 25 della legge regionale 10/2010 in materia di VAS, avviata a seguito della pubblicazione dell'avviso sul b.u.r.t. nel novembre 2012, e si è conclusa nei termini di sessanta giorni previsti dalla legge regionale 10/2010, con la presentazione di osservazioni e pareri da parte dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico. A seguito della consultazione pubblica sono state presentate osservazioni da parte di 28 soggetti (comuni, province, soprintendenze, autorità di bacino, strutture regionali, Arpat, Asl, comitati ed associazioni, una camera di commercio). All'interno della Dichiarazione di sintesi (allegato D) si dà conto dell'esito delle consultazioni e del loro recepimento nel PRIIM.

L'elaborazione delle politiche del PRIIM si poggia su un'attenta considerazione degli elementi emersi nel quadro conoscitivo sulla cui base sono state definite le politiche del piano, orientate da cinque strategie di fondo:

- Competitività
- Sostenibilità economica
- Sostenibilità ambientale
- Sostenibilità territoriale
- Innovazione

Nell'ambito delle strategie delineate, il piano persegue cinque obiettivi generali volti a:

- a) realizzare le grandi opere per la mobilità di interesse nazionale e regionale;
- b) qualificare il sistema dei servizi di trasporto pubblico;
- c) sviluppare azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale e ferroviaria;
- d) potenziare la piattaforma logistica toscana;
- e) promuovere azioni trasversali per informazione e comunicazione, ricerca e innovazione, sistemi di trasporto intelligenti.

I cinque obiettivi generali sono a loro volta articolati in venti obiettivi specifici che si realizzano attraverso tipologie di azioni e specifiche risorse.

Tra le opere-chiave contenute nel PRIIM sono previste:

- l'ultimazione della gara per dare alla Toscana un gestore unico del servizio di trasporto pubblico su gomma;
- la realizzazione del nodo per l'alta velocità ferroviaria di Firenze, quella dei raccordi ferroviari del porto di Livorno e la ferrovia Pistoia-Montecatini;
- il completamento del corridoio tirrenico, della E78 Grosseto-Fano, l'adeguamento e messa in sicurezza della SGC Fi-Pi-Li e della Firenze-Siena, gli assi viari di Lucca;
- l'integrazione gestionale tra gli aeroporti di Pisa e di Firenze oltre al miglioramento dell'offerta infrastrutturale dell'aeroporto di Firenze;
- il completamento delle linee 2 e 3 della tranvia di Firenze e la sua integrazione verso Sesto Fiorentino e Campi Bisenzio;
- la realizzazione del People mover a Pisa;
- l'avvio di nuovi piani regolatori portuali per Livorno, Piombino e Marina di Carrara;
- la realizzazione della ciclopista dell'Arno e nuovi interventi per la mobilità ciclabile in ambito urbano;
- nuovi bandi per la sicurezza stradale per gli enti locali;
- lo sviluppo dell'informazione in tempo reale nei servizi di trasporto pubblico e di mobilità (infomobilità).

4. LE RISORSE FINANZIARIE

Le risorse messe in campo dal Piano per l'attuazione degli interventi previsti e stanziati sul bilancio regionale ammontano nel triennio 2014-2016 a 2,084 miliardi di euro, di cui:

- 375 milioni di euro per infrastrutture
- 1.709 milioni di euro per i trasporti.

Le previsioni di quadro finanziario riportate sul bilancio regionale, ai fini della loro effettiva attuazione, devono essere verificate con i limiti imposti dal patto di stabilità interno.

5. NECESSITÀ DI REVISIONE DELLA LEGGE REGIONALE ISTITUTIVA DEL PRIIM A SEGUITO DELLA NUOVA LEGGE DI PROGRAMMAZIONE

La legge regionale 49/1999 (Norme in materia di programmazione regionale), vigente ad inizio dell' iter di formazione del PRIIM, è stata abrogata con legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale). L'articolo 17, comma 3, della legge regionale 44/2014 dispone che i procedimenti di elaborazione di piani e programmi già avviati alla data di entrata in vigore della legge si concludono secondo le norme vigenti al loro avvio. I piani e programmi rimangono in vigore fino all'approvazione del nuovo PRS o, qualora si tratti di strumenti che rientrano nella tipologia dell'articolo 10, non oltre dodici mesi dall'approvazione del nuovo PRS. L'articolo 18, comma 1, della legge regionale 44/2013 dispone che la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa, una o più proposte di modifica delle leggi regionali contenenti disposizioni in materia di programmazione. Pertanto la legge regionale 55/2011, istitutiva del PRIIM, sarà soggetta a modifiche in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova legge di programmazione.

ANALISI DI FATTIBILITÀ EX ANTE E VALUTAZIONE EX POST DELLE LEGGI REGIONALI

REDATTORE: Luciano Moretti

1. L'ANALISI EX-ANTE

L'analisi ex-ante viene svolta attraverso la redazione di una scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge, che contribuisce a formare la documentazione di corredo per l'attività istruttoria da parte delle commissioni consiliari.

Delle 60 leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione¹ adottati dal marzo 2011 sono 47; di esse 44² sono state corredate dalla scheda preliminare (circa il 93,6%).

Nella tavola 1 sono riportati i dati di dettaglio relativi alle schede prodotte ed al loro esito.

Si rileva innanzitutto che, rispetto al 2012, è notevolmente aumentata la percentuale di schede senza osservazioni, passata dal 27,8% al 43,2%. Quanto rilevato conferma, accentuandolo³, l'andamento già rilevato lo scorso anno e ciò appare un ulteriore incoraggiante segnale di una maggiore attenzione agli aspetti di carattere procedurale ed organizzativo da parte dei redattori delle proposte di legge.

¹ Tali criteri prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge assegnate alle commissioni per il parere referente, con la sola esclusione delle leggi di bilancio e di quella di approvazione del consuntivo, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi un carattere di trasversalità come la legge finanziaria e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario.

² In realtà le schede prodotte sono state in numero superiore in quanto alcune delle leggi approvate sono il risultato dell'accorpamento di più proposte di legge. Nelle elaborazioni che seguono si è proceduto considerando le schede riferite a proposte di legge diverse confluite in un'unica legge come fossero una sola scheda.

³ Occorre tuttavia rilevare che una parte del fenomeno evidenziato è attribuibile alla presenza di alcune leggi (6), relative alla fusione di comuni ai sensi della l.r. 68/2011, aventi un contenuto consolidato e, conseguentemente, nessun tipo di criticità dal punto di vista organizzativo e procedurale.

Tavola 1 - Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi approvate rientranti nei criteri di inclusione ⁴	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte in toto	Osservazioni accolte in parte	Osservazioni non accolte
47	44	25	19	4	2
	93,6%	56,8%	76,0%	16,0 %	8,0%

Nel 92,0% dei casi le osservazioni contenute nella scheda hanno avuto un riscontro, sia con un accoglimento integrale sia con un accoglimento solo parziale, nelle decisioni delle commissioni, con un risultato sensibilmente migliore rispetto agli anni precedenti (circa il 66,0% nel 2011 e circa l'87,0% nel 2012).

Per quanto riguarda invece le modalità con le quali si tiene o meno conto delle osservazioni contenute nelle schede, si conferma la prassi, quando le osservazioni riguardano aspetti meramente tecnici, che la commissione esprima un assenso di massima, rinviando l'inserimento delle modifiche proposte alla redazione definitiva del testo licenziato nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico.

Quando invece le esigenze di revisione del testo della proposta di legge suggeriscono la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, anche le osservazioni della scheda preliminare vengono esaminate e discusse in tale sede, rivalutandole anche alla luce delle proposte di modifica apportate al testo.

I profili di analisi che ricorrono più frequentemente mostrano interessanti elementi di novità rispetto all'anno precedente. Le osservazioni di carattere procedurale hanno costituito nel 2013 circa la metà del totale, seguite da quelle di carattere organizzativo (circa il 35%), mentre quelle attinenti agli aspetti di chiarezza del testo, che nel corso del 2012 costituivano la tipologia prevalente, sono ridotte a meno del 15%.

Nel corso dell'anno ha completato il proprio iter nella commissione "mobilità e infrastrutture" la proposta di legge 171, in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica che, tuttavia, è stata approvata dall'aula solo in data 14/1/2014: di essa, quindi, non viene tenuto conto nei dati della precedente Tavola 1 relativa alle schede preliminari e neppure all'interno del paragrafo 2 relativo alle clausole valutative approvate.

⁴ Si veda la precedente Nota 1.

Il testo licenziato dalla commissione nel dicembre 2013 è il risultato della totale rielaborazione del testo proposto dalla Giunta regionale nel 2012, effettuata nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-politico che ha svolto un lungo lavoro di approfondimento nel corso dell'anno. Nel gruppo di lavoro l'ufficio ha contribuito, oltre che per l'ordinaria attività di analisi organizzativo-procedurale e di definizione dei quesiti inseriti nella clausola valutativa, anche per la raccolta e l'elaborazione di dati finalizzati a fornire al decisore elementi informativi per la sua decisione. Tali informazioni hanno trovato spazio nella relazione illustrativa della proposta di legge.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel periodo considerato sono state approvate tre leggi che introducono nell'ordinamento regionale nuove clausole valutative. Si tratta, in particolare, della legge regionale 34/2013 (Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002 ed alla l.r. 32/2002), della legge regionale 46/2013 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) e della legge regionale 51/2013 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative).

La genesi delle tre clausole valutative ha seguito percorsi diversi.

Per la legge regionale 46/2013 la clausola era già presente nel testo presentato e non ha subito modifiche. Vi è inoltre da segnalare una peculiarità riguardo ai contenuti di tale clausola che, oltre che definire gli elementi informativi sui quali basare la valutazione, stabilisce anche l'iter procedurale da seguire.

Negli altri casi vi è stata una proposta tecnica avanzata dagli uffici, per la legge regionale 34/2013 specificando meglio i contenuti di carattere generale già presenti nel testo originario, per la legge regionale 51/2013 proponendone ex novo l'inserimento.

Oltre a ciò, con la legge regionale 9/2013 (Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 "Legge di semplificazione e riordino normativo 2009"), si è proceduto alla modifica della clausola già presente nella legge regionale 40/2009, che prevedeva una relazione *ad tantum*, dando ad essa una periodicità biennale. Tale scelta è derivata dalla valutazione dell'opportunità di proseguire le attività

di monitoraggio e verifica dell'attuazione di alcune previsioni normative⁵ per le quali erano state riscontrate difficoltà e ritardi.

Con le schede preliminari era stato altresì proposto l'inserimento di una clausola valutativa nella legge regionale 66/2013 (Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifiche alla l.r. 29/2004) e di procedere, con la legge regionale 38/2013 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 28 "Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing"), ad un aggiornamento della clausola valutativa già presente nella legge regionale 28/2004 e da considerarsi ormai esaurita nei suoi effetti. In entrambi i casi le proposte non hanno avuto esito. Nel primo caso, infatti, le modifiche apportate al testo originario della proposta di legge hanno fatto venire meno le esigenze conoscitive che ne erano alla base, nel secondo perché la commissione ha ritenuto opportuno procedere all'abrogazione della clausola valutativa piuttosto che alla sua riscrittura.

I casi della legge regionale 9/2013 e della legge regionale 38/2013, pur con i loro opposti esiti, pongono una questione che, ad avviso di chi scrive, si riproporrà sempre più spesso in futuro, quello della "manutenzione" delle clausole valutative.

Un ultimo aspetto sul quale riteniamo utile richiamare l'attenzione è il fatto che nella legge regionale 44/2013 in materia di programmazione regionale, pur non essendo inserita una clausola valutativa, si prevede in modo espresso che il Consiglio regionale possa "attivare specifiche analisi di valutazione delle politiche regionali" sulla base di quanto esposto nei rapporti di monitoraggio presentati annualmente dalla Giunta, stabilendo così per la prima volta un legame formale tra le attività di valutazione dell'esecutivo e quelle dell'assemblea legislativa.

3. L'ANALISI EX-POST: LE NOTE INFORMATIVE

Nel corso del periodo considerato sono state prodotte, sulla base delle informazioni trasmesse al Consiglio dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto disposto da clausole valutative, quattro note informative⁶. Nella tavola 2 di pagina seguente sono riportati gli elementi di dettaglio al riguardo.

Nella redazione delle note informative gli uffici procedono sulla base delle relazioni inviate dalla Giunta regionale senza operare alcun tipo di selezione, salvo quando le relazioni hanno un carattere oramai *routinario* e si

⁵ Si tratta, in particolare, delle attività per la realizzazione della rete regionale dei SUAP, oggetto della Nota informativa n. 27/2013 di cui si tratta nel successivo paragrafo del presente capitolo.

⁶ Complessivamente, le note informative prodotte dall'avvio di questa attività sono 29, riferite a 23 diverse leggi regionali.

riferiscono a politiche da tempo a regime; in questi casi si procede talvolta alla periodica redazione di note che coprono un arco temporale pluriennale.

La struttura redazionale delle note è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti. Tali documenti, infatti, contengono elementi informativi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati, mentre non viene affrontata l'analisi degli effetti degli interventi, che richiederebbe ulteriori ed approfonditi elementi conoscitivi difficilmente reperibili in un'analisi a posteriori.

Tavola 2 - Le note informative sull'attuazione delle politiche regionali

NUMERO	TITOLO	LEGGE VALUTATA
26/2013	Le politiche regionali per il sostegno all'innovazione: i primi tre anni di attuazione della l.r. 20/2009	l.r. 20/2009 - Disposizioni in materia di ricerca e innovazione
27/2013	Lo stato di attuazione della l.r. 40/2009: una prima valutazione	l.r. 40/2009 - Legge di semplificazione e riordino normativo 2009
28/2013	Il Fondo regionale per la non autosufficienza: tre anni di attuazione della l.r. 66/2008	l.r. 66/2008 - Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza
29/2013	L'attuazione della l.r. 68/2011: le politiche regionali per le aree montane	l.r. 68/2011 - Norme sul sistema delle autonomie locali

Parimenti invariate appaiono le caratteristiche delle relazioni trasmesse dalla Giunta e si è quindi confermata la necessità di procedere alla raccolta di ulteriori elementi, attingendo a fonti statistiche, ufficiali e non, e richiedendo agli stessi uffici della Giunta informazioni integrative, sia di carattere quantitativo che di carattere qualitativo.

Nonostante qualche segnale di miglioramento, permangono alcune difficoltà per quanto concerne la trasmissione delle relazioni in risposta alle clausole valutative da parte della Giunta regionale, sulle cui motivazioni si rinvia a quanto enunciato nei rapporti relativi agli anni precedenti.

Tra gli elementi emersi nel corso dell'anno appaiono degni di segnalazione, pur se per motivi opposti, quelli relativi alla nota sull'attuazione della legge regionale 40/2009 (Legge di semplificazione e riordino normativo 2009) ed a quella sull'attuazione della legge regionale 20/2009 (Disposizioni in materia di ricerca e innovazione).

Nel primo caso vi è innanzitutto da rilevare come le iniziative politico-istituzionali⁷ assunte dal Consiglio abbiano finalmente consentito di superare i

⁷ In occasione dell'approvazione della legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 1/2005.) il Consiglio regionale aveva approvato una risoluzione con la quale, fra le altre cose, si sollecita la Giunta

ritardi nell'invio della relazione da parte della Giunta regionale. A tale riguardo non si può non rilevare come una più pressante iniziativa a livello politico-istituzionale dia dimostrazione di come è possibile superare le perduranti difficoltà segnalate nei paragrafi precedenti riguardo alla garanzia dell'adempimento di quanto disposto dalle clausole valutative.

La nota è stata illustrata e discussa, malgrado l'argomento rientrasse tra gli affari istituzionali di competenza della Prima Commissione consiliare, nella Commissione Sviluppo economico, in ragione del fatto che, tra i diversi argomenti trattati, quello di maggiore rilevanza era costituito dalla costituzione della rete regionale di SUAP⁸, per la quale venivano evidenziati significativi ritardi. Nel corso del dibattito, molto approfondito ed attento ai singoli aspetti, è stata anche avanzata l'ipotesi di una iniziativa di modifica normativa per superare le difficoltà evidenziate.

Per quanto riguarda la nota relativa all'attuazione della legge regionale 20/2009 vi è invece da rilevare come le positive premesse segnalate nel rapporto relativo all'anno 2012 non abbiano purtroppo avuto l'esito auspicato. Infatti, malgrado la Terza e la Quinta Commissione (rispettivamente Sviluppo economico e Istruzione, formazione, beni ed attività culturali) avessero dato mandato alla struttura di supporto del Consiglio regionale di lavorare, congiuntamente agli uffici della Giunta, per l'integrazione e l'approfondimento dei contenuti informativi della relazione presentata da questi ultimi, non è stato poi possibile organizzare un incontro per l'illustrazione del lavoro svolto.

4. L'ANALISI EX-POST: LE RICERCHE VALUTATIVE

Nel corso del 2013 non sono state svolte ricerche valutative sull'attuazione di leggi regionali. A fine novembre è stata però commissionata all'IRPET, nell'ambito dell'indagine conoscitiva che la Terza Commissione consiliare e la Commissione istituzionale Emergenza occupazionale hanno avviato su tale tema, una ricerca finalizzata a valutare gli effetti della liberalizzazione degli orari degli esercizi pubblici stabilita con il decreto-legge 201/2011, recepita dalla normativa regionale sul commercio, sui diversi soggetti coinvolti e, in particolare, le conseguenze di tale scelta così come sono state percepite dalle imprese che l'hanno adottata (prevalentemente grande distribuzione-centri commerciali), sulle altre imprese che ne hanno subito gli effetti in termini di concorrenza, sui consumatori e sui lavoratori interessati. La conclusione della ricerca è prevista per la primavera del 2014.

regionale a fornire informazioni al Consiglio circa "lo stato di attuazione del sistema dei SUAP in Toscana e sulle eventuali problematiche emerse nella prassi applicativa della normativa regionale vigente", con riferimento alla clausola valutativa presente nella l.r. 40/2009 in materia di amministrazione digitale fino ad allora inevasa.

⁸ Sportello Unico per le Attività Produttive.

Al riguardo vi è da rilevare come lo strumento della ricerca valutativa, che continua ad avere difficoltà a ricavarsi uno spazio autonomo nelle attività ordinarie delle commissioni consiliari, venga sempre più spesso⁹ utilizzato quale contributo informativo nell'ambito di uno strumento, quello dell'indagine conoscitiva, tradizionalmente utilizzato dalle assemblee legislative per l'espletamento della propria funzione di controllo.

⁹ Anche nel corso del 2011 e del 2012, infatti, le ricerche valutative erano state realizzate nell'ambito di indagini conoscitive condotte dalle commissioni consiliari. Si trattava, rispettivamente, di quella sulla legge regionale in materia di formazione professionale (l.r. 32/2002) e di quella in materia di promozione della partecipazione (l.r. 69/2007).

CARATTERI E TENDENZE DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA E DELLA FASE D'AULA

REDATTORE: Alessandro Tonarelli

INTRODUZIONE

I dati concernenti l'iniziativa legislativa nell'anno 2013 denotano la presenza di elementi fortemente caratterizzanti, alcuni dei quali attestano delle variazioni molto nette rispetto alle tendenze registrate nel 2012 e, più in generale, nelle ultime due legislature.

Diversamente, permangono sostanzialmente inalterati i tratti salienti della fase deliberativa, i quali peraltro tendono, nel 2013, a riallinearsi con i profili tradizionalmente espressi salvo che per la parziale eccezione del 2012.

Forniamo immediatamente un sintetico riepilogo di ciò rinviando alle tabelle e ai singoli paragrafi di merito la presentazione dei dati e la formulazione di commenti ed interpretazioni.

Queste, in sintesi, le principali caratteristiche e tendenze dell'iniziativa legislativa e della fase deliberativa nel 2013:

1. Crescita quantitativa;
2. Stabilizzazione dimensionale;
3. Scomparsa dell'iniziativa popolare e degli enti locali;
4. Prevalenza dell'iniziativa consiliare su quella della Giunta;
5. Crescita dell'attivismo individuale dei consiglieri;
6. Attivazione delle coalizioni;
7. Partecipazione dell'opposizione;
8. Eclissi dell'Ufficio di presidenza;
9. Polarizzazione per materie;
10. Riduzione del tasso di partecipazione al voto;
11. Riduzione del conflitto.

1. CRESCITA QUANTITATIVA.

Il 2013 si presenta come un anno di forte dinamismo dell'iniziativa legislativa. Alla data del 31 dicembre, infatti, sono state presentate ben novantotto proposte di legge, un dato record nella corrente legislatura, che supera di diciotto unità il valore complessivo registrato nel 2012, di ventitré unità il dato del 2011 e di ben trentatré quello del 2010 (anno solare).¹⁰

Per meglio apprezzare il rilievo del fenomeno si consideri l'evoluzione del numero annuo di proposte di legge nelle ultime due legislature regionali per come rappresentata in tabella 1 alla pagina successiva: nessuno degli otto anni censiti fa registrare valori superiori dell'iniziativa; l'anno omologo (cioè il terzo anno pieno) della precedente legislatura, il 2008, è indietro di ben ventisette proposte.

Il rilievo delle variazioni di cui sopra può essere meglio apprezzato considerandone la rappresentazione in termini percentuali: le diciotto proposte di legge in più presentate nel 2013 rispetto alle ottanta del 2012, rappresentano un incremento di ben il 23 per cento (Tabella 1); le ventisette in più rispetto alle settantuno del 2008, di oltre il 38 per cento.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per tutte le variazioni – anche di segno negativo – registrate nel corso del tempo. Occorre pertanto assumere che quello della volatilità è uno dei caratteri dominanti dell'iniziativa legislativa regionale in Toscana, che tende a replicarsi, sia pure mutando di segno, da un anno all'altro.

Sotto questo profilo la volatilità complessiva misurata nella nona legislatura è al momento identica a quella della precedente (con una variazione media annua di undici proposte) quel che tuttavia la sta caratterizzando è la mono direzionalità delle variazioni e la loro costanza nel tempo.

Si noti, infatti, come dall'esame della tabella 1 si possa apprezzare, oltre all'evidenza degli incrementi appena commentati, anche la linearità complessiva dell'evoluzione nel corso della corrente legislatura: fino al 2010 i dati annuali seguono, infatti, un andamento sinusoidale, con aumenti e riduzioni in successione immediata, tali che ogni anno viene ad essere contrassegnato da un segno (più o meno) diverso dall'anno precedente; a partire dal 2011, al contrario, il movimento è costante e uniforme, orientato in una sola direzione, quella della crescita, con incrementi successivi di 10, 5 e 18 proposte di legge per anno nel periodo 2011-2013.

¹⁰ Il dato include le proposte di legge statutarie nn. 4, 5 e 6, presentate nel 2013.

Tab. 1 – Proposte di legge presentate per anno nelle ultime due legislature regionali e raffronto fra legislature

ANNO	Proposte di legge	Variazione annua	Variazione percentuale annua
2005 ¹¹	80		
2006	74	-6	-8%
2007	95	+11	15%
2008	71	-24	-25%
2009	75	+4	6%
2010	65	-10	-13%
2011	75	+10	15%
2012	80	+5	7%
2013	98	+18	23%
Media I-VII leg.	105		
Media VIII leg.	79	-26	
Media IX leg.	85	+6	

2. STABILIZZAZIONE DIMENSIONALE

Per quanto attiene alle dimensioni fisiche dei testi, le proposte di legge presentate nel 2013 tendono a confermare il già apprezzabile profilo quantitativo rilevato nei precedenti rapporti. Tutti gli indicatori adottati attestano un sostanziale mantenimento dei livelli raggiunti nel 2012 e i dati riportati in tabella 2 denotano chiaramente un trend di crescita molto pronunciato nel corso delle ultime due legislature.¹² Si noti, fra l'altro, che le tre proposte di legge statutaria presentate contribuiscono non poco ad abbassare le medie finali dal momento che si tratta di proposte di modifica contenute in un solo articolo, di un unico comma; da ciò si evince che il sostanziale mantenimento degli stessi livelli del 2012 è stato garantito da un apprezzabile progresso quantitativo delle restanti proposte.¹³

¹¹ Il 2005 e il 2010 sono considerati come anni solari.

¹² Almeno in parte la forte crescita dei valori fisici dopo il 2007 è imputabile alla l.r. 55/2008, che ha introdotto il preambolo quale parte indefettibile delle leggi regionali; ciò non di meno, il trend di crescita si mantiene forte anche dopo quella data dimostrandosi così ispirato essenzialmente da fattori endogeni.

¹³ Si segnalano i seguenti tre casi record quanto a numero di articoli: la proposta di legge 290 (Legge finanziaria per l'anno 2014), costituita da 69 articoli; proposta di legge 257 (Legge di manutenzione), con 100 articoli; proposta di legge 282 (Norme per il governo del territorio), composta da ben 226 articoli.

Come vedremo in tabella 3, anche a questo fine il contributo dell'iniziativa consiliare è stato determinante.

Tab. 2 – Dimensioni delle proposte di legge presentate nel 2013: valori medi e raffronto con i precedenti anni dell'ottava e nona legislatura

ANNI	N. medio articoli	N. medio commi	N. medio caratteri
2005-2006	8	19	6.653
2007	11	25	9.638
2008	13	33	11.480
2009	16	39	19.430
Media VIII leg.	12	29	11.800
2010-11	11	20	11.270
2012	13	27	14.006
2013	12	30	13.049
Media nona legislatura	13	27	12.775

È infatti da rimarcare che per quanto attiene agli aspetti quantitativi delle proposte di legge della Giunta e dei consiglieri (Tabella 3), il 2013 attesta un posizionamento nettamente migliore assunto rispetto all'anno precedente dalle proposte di origine consiliare, in netto progresso per tutti gli indicatori adottati, con incrementi rilevanti nel numero medio di articoli (+3), di commi (+8) e di caratteri (+2.500).

Le ragioni di ciò stanno essenzialmente nella tipologia e nelle materie d'elezione della legislazione proposta dai consiglieri. Nello specifico, il forte interesse dimostrato dai consiglieri nel promuovere la nascita di nuovi comuni per fusione secondo la disciplina della legge regionale 68/2011, ha imposto la produzione di una serie di testi standard dall' articolato medio-lungo dovendosi regolare una grande pluralità di aspetti giuridici ed organizzativi. Considerazioni analoghe valgono anche per le numerose proposte in materia istituzionale, elettorale e per quelle di tipo settoriale, che hanno dato luogo a testi riccamente articolati e densi di scrittura.

Tab. 3 – Valori caratteristici delle proposte di legge per soggetto proponente

ANNI	N. medio articoli		N. medio commi		N. medio caratteri	
	GIUNTA	CONS.	GIUNTA	CONS.	GIUNTA	CONS.
2013	17	8	43	19	19.163	8.068
2012	18	5	37	11	18.819	5.754

La consueta analisi di dettaglio delle dimensioni delle proposte di legge per classi di ampiezza e per soggetto proponente segue alle tabelle 4, 5 e 6.

Tab. 4 – Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e proponente

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	16	36%	21	39%	37	38%
Da 6 a 10	10	23%	16	30%	26	27%
Da 11 a 15	11	25%	11	20%	22	22%
Da 16 a 20	2	5%	4	7%	6	6%
Oltre 20	5	11%	2	4%	7	7%
TOTALE	44	100%	54	100%	98	100%

Tab. 5 – Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	18	41%	21	39%	39	40%
Da 11 a 20	11	25%	15	28%	26	27%
Da 21 a 30	4	9%	10	19%	14	14%
Da 31 a 40	3	7%	3	6%	6	6%
Oltre 40	8	18%	5	9%	13	13%
TOTALE	44	100%	54	100%	98	100,0%

Tab. 6 – Proposte di legge per classi di ampiezza in caratteri e proponente

CARATTERI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 5.000	11	25%	17	31%	28	29%
Da 5.001 a 10.000	14	32%	24	44%	38	39%
Da 10.001 a 15.000	10	23%	8	15%	18	18%
Da 15.001 a 20.000	4	9%	2	4%	6	6%
Oltre 20.000	5	11%	3	6%	8	8%
TOTALE	44	100%	54	100%	98	100,0%

3. SCOMPARSA DELL'INIZIATIVA POPOLARE E DEGLI ENTI LOCALI.

A livello di composizione interna per soggetto iniziatore, i dati raccolti certificano la scomparsa dell'iniziativa popolare e degli enti locali; una scomparsa che per certi versi è inattesa e sicuramente non in linea con le tendenze più recenti dell'iniziativa legislativa che aveva registrato, nell'anno 2012, la presentazione di ben quattro proposte di legge di questo tipo.

Non si esclude che la totale assenza di esiti positivi per le proposte di iniziativa popolare presentate nel passato possa aver indotto a un abbandono, almeno transitorio, dello strumento.

4. PREVALENZA DELL'INIZIATIVA CONSILIARE

Nel 2013 si è notevolmente irrobustita la componente consiliare dell'iniziativa legislativa che sopravanza nettamente quella della Giunta. Il sorpasso dell'iniziativa consiliare su quella della Giunta si afferma con la presentazione di 54 proposte di legge contro 44, per una quota corrispondente rispettivamente al 55 e al 45 per cento del totale. Per la prima volta nell'attuale legislatura, si registra una supremazia consiliare nell'iniziativa legislativa.

È all'iniziativa legislativa consiliare che si deve il forte incremento dell'iniziativa globale stante l'assenza dell'iniziativa ex articolo 74 appena ricordata e la stasi dell'iniziativa di Giunta, che si attesta a livelli leggermente inferiori a quelli del 2012 (44 proposte contro 48). Se quindi il volume generale dell'iniziativa legislativa appare in aumento rispetto al precedente rapporto, muta anche – e in modo molto significativo – il contributo ad essa dei due soli attori che nel 2013 si sono divisi il campo.

I rapporti di forza tra l'iniziativa legislativa consiliare e di Giunta appaiono oggi segnati da un'apprezzabile prevalenza dell'iniziativa consiliare, un disequilibrio che si afferma in variazione netta e repentina rispetto al quadro nettamente a favore della Giunta che era stato rilevato nel precedente Rapporto 2012.

Il punto è di estremo rilievo, e non solo per la sua valenza innovativa di cambiamento di segno, ma anche per le dimensioni con cui si afferma: si consideri che nei precedenti anni della nona legislatura le proposte di legge presentate dai due soggetti sono state complessivamente 206, delle quali 91 di iniziativa consiliare e 115 di iniziativa della Giunta, per una ripartizione percentuale del 56 e del 44 per cento a vantaggio dell'esecutivo. Nel 2013 questi rapporti di forza si replicano nelle dimensioni, ma mutando di segno a vantaggio del Consiglio¹⁴.

Per quanto attiene agli esiti delle iniziative promosse i dati riassuntivi delle due tabelle 7 e 8 alla pagina successiva delineano un quadro che presenta alcune peculiarità degne di nota. Di sicuro interesse è la quota non piccola di esiti negativi (cioè di proposte di legge respinte e ritirate) che con 10 occorrenze su 98 proposte si fissa al 10 per cento del totale, un valore certamente non frequente, probabilmente il più alto mai registrato¹⁵. Particolarmente degna di nota è la presenza, fra quelle respinte dal voto dell'aula, di tre proposte di legge presentate dalla Giunta¹⁶. Inoltre, si segnala la presenza di cinque iter condivisi che hanno portato all'approvazione in un testo unificato delle proposte di legge 208-215 e 248-249-254.¹⁷

¹⁴ Si noti che nel corso della nona legislatura si sono avute tutte le possibili combinazioni di rapporti di forza, passando da un periodo 2010-2011 caratterizzato da un sostanziale equilibrio a un 2012 segnato dal netto prevalere della Giunta (60 vs 35 per cento) a un 2013, infine, nel quale è l'iniziativa consiliare a prevalere.

¹⁵ Gli esiti negativi sono stati 8 nel 2012 e 5 nel 2008.

¹⁶ Si tratta delle proposte di legge nn. 237, 245 e 255 concernenti l'istituzione per fusione dei comuni di Campiglia Suvereto, Villafranca Bagnone ed Aulla Podenzana, iscritte all'ordine del giorno con parere referente negativo della I Commissione e respinte dal voto dell'aula nella seduta del 5 novembre 2013. Si noti tuttavia che il voto negativo dell'aula è stato determinato dalla presa d'atto della prevalenza dei NO in occasione dei referendum consultivi svolti e della conseguente richiesta dei sindaci di tenerne comunque conto, al di là degli obblighi formali.

¹⁷ Si tratta rispettivamente delle leggi regionali 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.r. 52/2012) originata dalle proposte di legge 208 e 215 entrambe presentate a distanza di poche settimane dalla Giunta, e della legge regionale 18 ottobre 2013, n. 56 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia) originata dalle proposte di legge 248, 249, 254 e 162 (quest'ultima presentata nel 2012 e pertanto non rappresentata in tabella), tutte di origine consiliare e sottoscritte alcune da gruppi di maggioranza altre da gruppi di opposizione.

Tab. 7 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2013

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	54	55%	44	45%	98	100%
Di cui approvate	18	35%	34	65%	52	100%
Respinte	4	57%	3	43%	7	100%
Confluite	-	-	-	-	-	-
Giacenti	29	81%	7	19%	36	100%
Ritirate	3	100%	-	-	3	100%

TAB. 8 – Valori caratteristici del procedimento legislativo rilevati negli ultimi tre rapporti

	2013	2012	2010-2011
Numero di proposte di legge presentate	98	80	137
Di cui approvate	52	51	83
Tasso di successo Giunta	77%	79%	82%
Tasso di successo consiglieri	30%	46%	44%
Tasso di conversione globale	53%	64%	61%
Quota atti giacenti	37%	31%	34%

A livello del rendimento complessivo non si può fare a meno di osservare come la crescita dell'iniziativa abbia stentato a trovare risposte adeguate sul piano della produzione legislativa effettiva: il tasso globale di conversione crolla infatti del 9 per cento attestandosi molto vicino al un rapporto di una proposta convertita ogni due presentate. Similmente non sfuggirà il dato che attesta una crescita delle proposte giacenti di ben sei punti percentuali rispetto al 2012, così come la riduzione (moderata) del tasso di successo della Giunta e quella (molto elevata -16 per cento sul 2012) delle proposte di legge di origine consiliare. Occorre però rilevare che l'aumento delle giacenze di cui sopra si realizza in

termini percentualmente inferiori all'incremento dell'iniziativa (19 vs 23 per cento) segno che, almeno in parte, gli organi politici sono stati in grado di farvi fronte.

5. CRESCITA DELL'ATTIVISMO INDIVIDUALE DEI CONSIGLIERI.

La partecipazione all'iniziativa legislativa si presenta, nel 2013, come una pratica molto diffusa fra i membri della compagine consiliare e piuttosto frequente per ciascuno di loro. All'aumento dell'iniziativa consiliare a livello aggregato corrispondono, infatti, comportamenti coerenti anche a livello dei singoli consiglieri (Tabella 9).

A tale proposito si segnala, in particolare, il ridotto numero di coloro che non hanno presentato alcuna proposta di legge, dal 18,5 per cento del 2012 all'attuale 3 per cento, valore questo che rappresenta in assoluto uno dei livelli più bassi di estraneazione dall'iniziativa (Tabella 10).

Osserviamo poi come le frequenze si addensino in prevalenza sulle classi comprendenti un numero rilevante di proposte presentate; in particolare, si segnala come la classe modale (con quasi un terzo delle occorrenze, 32 per cento) sia quella che include i consiglieri firmatari di oltre sei proposte di legge e che una quota pari a ben il 51 per cento dei consiglieri abbia partecipato all'iniziativa legislativa con una notevole intensità, presentando cioè cinque o più proposte di legge nell'anno (ultime due righe di tabella 9).

Tab. 9 – Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2013

N. proposte sottoscritte	N. consiglieri	%
Nessuna	2	3%
Da 1 a 2	10	17%
Da 3 a 4	17	29%
Da 5 a 6	11	19%
Oltre 6	19	32%
TOTALE CONSIGLIERI¹⁸	59	100%

¹⁸ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri, anche di altri gruppi; include le proposte presentate da consiglieri cessati nel corso dell'anno; non include il Presidente della Giunta

Tab. 10 – Percentuale di consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge secondo i vari anni

Anni-Rapporti	% di consiglieri
2002	30,4%
2003	-
2004-2005	15,2%
2005-2006	7,5%
2007	-
2008	4,5%
2009	13,8%
2010-2011	1,8%
2012	18,5%
2013	3%

6. ATTIVAZIONE DELLE COALIZIONI.

I dati di tabella 11 confermano sostanzialmente il trend storicamente affermatosi per quanto attiene al livello di aggregazione politica che presiede alla presentazione delle varie proposte di legge.

Come nel passato, infatti, è netta la prevalenza di iniziative promosse da consiglieri di un solo gruppo ed è rilevante l'azione propositiva per linee trasversali alle coalizioni (proposte di legge interschieramento); tuttavia nel 2013 questi due caratteri forti e stabili si attenuano per lasciare uno spazio, nettamente maggiore che in passato, all'azione coordinata di più gruppi della stessa coalizione. Da un valore del tutto residuale pari al 3,7% del 2012, nel 2013 l'iniziativa legislativa coalizionale si attesta a un rispettabile e non usuale valore del 13 per cento.¹⁹

¹⁹ Le sette proposte di legge coalizionali sono state presentate, in due casi da aggregazioni di consiglieri di opposizione e in cinque casi da parte di aggregazioni di consiglieri di maggioranza.

Tab. 11 – Proposte di legge di iniziativa consiliare per livello di aggregazione

Aggregazioni di presentatori	N. proposte	%
Monopartitiche	28	52%
Coalizionali	7	13%
Interschieramento ²⁰	19	35%
Totale	54	100%

7. PARTECIPAZIONE DELL'OPPOSIZIONE.

Nel quadro sopra descritto si osserva, per quanto concerne l'appartenenza dei consiglieri presentatori alla maggioranza o all'opposizione, l'affermazione di un inedito assetto tripolare, nel quale, accanto alla già evidenziata quota di proposte interschieramento, si registra una distribuzione paritaria delle iniziative fra i consiglieri dell'uno e dell'altro raggruppamento (Tabella 12).

L'ipotesi che si ritiene ragionevole proporre al fine di interpretare questo attivismo delle opposizioni nella fase dell'iniziativa è che il periodo di instabilità che nel 2013 ha attraversato il centro destra²¹ può aver innescato una competizione fra i gruppi consiliari afferenti a quella determinata area politica, il cui riflesso più immediato è stata la presentazione di un significativo numero di proposte di legge orientate a qualificare e posizionare i singoli gruppi in corrispondenza di fratture significative dal punto di vista degli allineamenti elettorali.

²⁰ Le proposte di legge interschieramento includono 3 proposte presentate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio

²¹ Il gruppo Fratelli d'Italia si è formato il 28 dicembre 2012, con due consiglieri provenienti dal PdL a cui se ne è aggiunto un terzo il 1° agosto 2013 proveniente dal gruppo misto; il gruppo del Nuovo centro destra si è formato il 20 novembre 2013, con 4 consiglieri provenienti anch'essi dal PdL. Si noti che, secondo i dati di Tabella 13, questi due gruppi hanno presentato un totale di 7 proposte di legge a fronte delle 14 del gruppo PdL – Forza Italia, forte in media nel periodo di un numero assai maggiore di consiglieri.

Tab. 12 – Proposte di legge per tipo di coalizione di presentatori nel 2013

COALIZIONE DI PRESENTATORI	N.	%
Solo gruppi di maggioranza	18	33%
Gruppi di maggioranza e minoranza	19	35%
Solo gruppi di minoranza	17	32%
TOTALE	54	100%

* Nel caso di proposte sottoscritte da consiglieri del Gruppo misto si è proceduto ad attribuirne la titolarità alla maggioranza o all'opposizione a seconda dell'adesione a questa o a quella dichiarata, dai singoli consiglieri interessati, ai sensi dell'articolo 14 del regolamento interno.

A livello del comportamento dei singoli gruppi la tabella 13 ci consente di apprezzare le variazioni più significative. Come atteso, il gruppo del Partito democratico è quello che di gran lunga esprime il contributo più significativo all'iniziativa; similmente non stupisce che sia il gruppo del Popolo della Libertà a stargli più vicino. Meno scontate sono i valori elevati (in rapporto alla loro consistenza numerica) relativi ai gruppi minori, specie del centro destra e del gruppo misto.

Tab. 13 – Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle proposte presentate

Gruppi consiliari	N. proposte di legge	% sul totale
PD	31	57%
PdL	14	26%
IdV	13	24%
+TOSC	13	24%
UDC	4	7%
G. misto	13	24%
FSV	7	13%
NCD	4	7%
FDI	5	9%
CD	3	6%

* I dati includono anche le proposte firmate da consiglieri componenti l'Ufficio di presidenza.

8. ECLISSI DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Nel 2013 si riduce a sole tre proposte di legge il contributo dell'Ufficio di presidenza all'iniziativa legislativa. Si tratta peraltro, in due casi su tre, di proposte di legge a debole connotazione politica, in quanto aventi per oggetto l'erogazione di un contributo straordinario di solidarietà alla famiglia del carabiniere ferito a Roma (proposta di legge 268) e una modifica della legge sull'AICCRE (proposta di legge 295).

Uno dei motori più potenti dell'iniziativa legislativa (6 proposte di legge presentate nel 2012, sulle 80 totali) viene così a perdere rilievo nel quadro globale, cedendo il passo, al pari dell'iniziativa popolare e degli enti locali, ai due soggetti centrali: Giunta e consiglieri. La modestia del dato 2013 viene ben evidenziata dal trend storico riportato in tabella 14.

Tab. 14 - Proposte di legge dell'Ufficio di presidenza nel tempo

Anni	N. proposte di legge
2006	5
2007	7
2008	3
2009	3
2010	12
2011	9
2012	6
2013	3

Vale così la pena osservare quanto sia oggi diversa la composizione interna delle iniziative interschieramento, dal momento che la quota di esse derivanti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio appare nettamente inferiore che nel passato, 3 proposte di legge su 18, pari a meno del 2 per cento a fronte del 50 per cento del 2012 e del 77 per cento del periodo 2010-2011

Ciò non di meno, l'incidenza complessiva dell'iniziativa di tipo trasversale non si riduce in modo significativo e questo perché l'eclissi dell'Ufficio di presidenza è stata compensata da modalità diverse e più flessibili di aggregazione del consenso. Sono esempio di ciò alcune importanti proposte di legge originate dall'azione di aggregazioni istituzionali o para istituzionali quali: la proposta di legge n. 256 sulla programmazione sottoscritta da tutti i consiglieri

dello specifico gruppo di lavoro creato nel marzo 2012; la proposta di legge n. 259 sulla partecipazione, presentata dai consiglieri che presero parte all'indagine conoscitiva sugli esiti della legge regionale 69/2007 sulla partecipazione alle politiche regionali.

9. POLARIZZAZIONE PER MATERIE

La distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie si presenta, diversamente dal più recente passato, come fortemente polarizzata e sintonica. Rileva, infatti, nonostante il numero elevato di proposte di legge, il loro deciso addensarsi su un set relativamente limitato di materie e, in conseguenza di ciò, un ridotto grado di copertura della matrice di rilevazione a 48 voci, mutuata dalla Camera dei Deputati, proposta in tabella 15. Ciò fa sì che nel 2013 siano ben 23 (a fronte delle 16 del 2012) le materie non interessate dall'iniziativa legislativa, un valore che è pari al 48 per cento del totale delle voci proposte.

Le materie che maggiormente sono state fatte oggetto dall'iniziativa legislativa sono quella del decentramento-enti locali (per il secondo anno consecutivo a seguito di numerose proposte di legge in materia di fusione di comuni ex l.r. 68/2011) e la tutela della salute, con 13 e 12 proposte rispettivamente: queste due sole materie incidono quindi per oltre un quarto del totale.

Si noti inoltre, al di là dei valori in sé di queste due materie, il forte divario che le separa da quelle immediatamente successive per numero di occorrenze (Bilancio, con 7 proposte, Altro ordinamento istituzionale con 6).

Parallelamente al profilo della concentrazione si rileva la presenza di un comportamento sintonico fra Giunta e consiglieri, i quali tendono ad intervenire congiuntamente nelle medesime materie. Dopo anni nei quali emergeva una sorta di implicita divisione del lavoro legislativo, con materie assegnate in via prevalente se non esclusiva all'iniziativa dell'uno o dell'altro soggetto, nel 2013 i rapporti fra Giunta e Consiglio sono improntati ad una maggiore compresenza in un certo numero di materie d'elezione.²²

²² Fanno eccezione a questo modello le materie del bilancio, per la sussistenza di una riserva in favore della Giunta, e organi della Regione e sistema elettorale presidiati esclusivamente dall'iniziativa consiliare.

Tab. 15 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2013

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione		5	5
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta	-	4	4
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea		1	1
	4.Personale e amministrazione		4	4
	5.Enti locali e decentramento	6	7	13
	6.Altro Ordinamento istituzionale	1	5	6
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato			
	9.Professioni	2	1	3
	10.Industria	-	2	2
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13.Miniere e risorse geotermiche			
	14.Commercio, fiere e mercati	2	1	3
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	2	1	3
	16.Agricoltura e foreste	2	2	4
	17.Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito			
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive			
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	2		2
	22.Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	2	2	4
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	3	2	5
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc)			
	25.Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.:usi civici)			
	29. Multimateria			
Servizi alla persone e alla comunità	30.Tutela della salute	4	8	12
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali		1	1
	33.Istruzione scolastica e universitaria			
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro		1	1
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali	1	5	6
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport		1	1
42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	3	1	4	
	43. Multimateria			
Finanza	44.Bilancio	7		7
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi	2		2
	47. Multimateria	2		2
	48. Proposte di legge multisettore	2		2
TOTALE		44	54	98

Il forte addensamento delle proposte sulle due materie di cui sopra esercita un effetto volano anche sulla distribuzione per macrosettori che esprime, con maggior risalto che nel passato, la prevalenza del macrosettore concernente l'ordinamento istituzionale e di quello relativo ai servizi (Tabella 16).

È di tutta evidenza, nella distribuzione esposta in tabella, il peso decisivo dell'iniziativa consiliare nel dare luogo alla conformazione finale della distribuzione, avendosi invece, da parte della Giunta, una distribuzione per macrosettori tendenzialmente piatta.

Tab. 16 – Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente

	Giunta	Consiglieri	Totale
Ordinamento istituzionale	7	26	33
Sviluppo economico e attività produttive	9	7	16
Territorio, ambiente e infrastrutture	7	4	11
Servizi alle persone e alle comunità	8	17	25
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	42	54	96

* Al netto di due proposte di legge multisettore di iniziativa della Giunta.

** Apprezzabile è anche il numero di proposte di legge presentate in materia elettorale; fenomeno questo evocato dalla costituzione di un gruppo di lavoro incaricato di definire una proposta di riforma della legge elettorale vigente.

10. RIDUZIONE DEL TASSO DI PARTECIPAZIONE

Passando adesso a occuparci della votazione finale delle leggi osserviamo che le dinamiche politiche che presiedono questa fase decisiva del processo legislativo appaiono percorrere, nell'anno 2013, una linea di correzione delle tendenze rilevate nell'anno precedente, con la riaffermazione piena dei tratti caratteristici più stabili. Ciò si manifesta in tutti gli ambiti in cui abbiamo condotto l'indagine. Dal tasso di partecipazione al voto all'ampiezza delle coalizioni legislative, dal grado di conflitto politico al comportamento dei singoli

gruppi, tutti gli indicatori si attestano su valori che segnano la conferma del modello di interazione politica storicamente determinatosi per quanto attiene al voto finale delle leggi.

Caratteristiche di questo modello sono le seguenti: a) una partecipazione al voto complessivamente modesta; b) una sua forte variabilità fra i diversi gruppi e lungo il discrimine maggioranza/opposizione; c) l'estrema rarefazione dei voti contrari e delle astensioni; d) la presenza di coalizioni legislative sovrabbondanti. Dal 2008 ad oggi, a dispetto dei cambiamenti anche profondi verificatisi nel mondo politico regionale, queste caratteristiche si sono riproposte con sorprendente regolarità, attenuandosi in modo appena apprezzabile solo nel corso del 2012, per poi essere immediatamente riaffermate nell'anno appena trascorso.

A questi tratti dominanti possiamo aggiungerne uno nuovo, rilevato grazie a un supplemento di analisi svolto per l'anno appena trascorso, che integra quello della lettera d), e cioè, oltre l'ampiezza, la natura delle coalizioni legislative, vale a dire la composizione politica delle aggregazioni di consiglieri che, di volta in volta, hanno votato favorevolmente in aula alle leggi approvate. A questo proposito i dati indicano che le coalizioni legislative regionali tendono a includere stabilmente i gruppi di opposizione, andando così a coprire uno spettro politico ben più ampio e variegato di quello coperto dalla coalizione politica, cioè da quella costituita dai gruppi collegati al Presidente eletto e che si è manifestata in aula al momento dell'approvazione del programma di governo della Giunta ai sensi dell'articolo 32 dello Statuto.²³ Le coalizioni legislative appaiono così essere sovrabbondanti, non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo, derivando da comportamenti di voto relativamente stabili, intenzionali e non necessari derivanti da scelte consapevoli dei gruppi di opposizione.

Il fenomeno non è privo di eccezioni, anche di rilievo, ma la sua impreveduta ed ampia frequenza è tale da informare di sé grandissima parte della legislazione approvata e da meritare la sua categorizzazione quale tratto forte del modello. L'argomento delle coalizioni legislative e della rarefazione dei voti contrari saranno trattati più diffusamente nel prossimo paragrafo dando conto dell'articolazione di dettaglio del fenomeno; nell'immediato descriveremo partitamente lo stato delle prime due variabili caratteristiche enunciate e in particolare del ridotto livello di partecipazione al voto.

Nel 2013 le leggi regionali sono state approvate, in media, con la partecipazione al voto del 68 per cento dei consiglieri (Tabella 17), con una diminuzione di oltre tre punti percentuali rispetto al 2012 (anno probabilmente

²³ I rapporti numerici fra maggioranza ed opposizione sono di 33 consiglieri aderenti alla prima e 22 alla seconda.

eccezionale da questo punto di vista), che porta il tasso di partecipazione medio ai medesimi livelli rilevati per il Rapporto 2010-2011.²⁴

Correlativamente si può osservare, sempre dai dati di Tabella 17, come sia fortemente aumentata la frequenza delle leggi approvate con il tasso di partecipazione più basso fra quelli proposti – cioè le leggi approvate con un tasso compreso fra il 51 e il 60 per cento dei consiglieri che crescono, rispetto al 2012, dal 17 al 25 per cento del totale – e come si riduca di ben cinque punti percentuali l'incidenza della classe comprendente le leggi approvate con un tasso di partecipazione superiore all'80 per cento.

Come nel passato i gruppi di maggioranza si dimostrano notevolmente più inclini a sostenere l'iter finale garantendo, con valori di norma sopra la media generale, tranne che per il gruppo della Federazione della sinistra-Verdi, la presenza dei propri aderenti al voto delle leggi (Tabelle 18 e 19). Diversamente i gruppi di opposizione, con la sola eccezione del NCD, paiono più inclini ad abbandonare in un certo qual modo il campo, limitando la presenza dei propri affiliati ai numeri necessari a presentare emendamenti ed ordini del giorno e svolgere le dichiarazioni di voto.

Tab. 17 - Leggi approvate nel 2013 secondo il tasso di partecipazione al voto

TASSO PARTECIPAZIONE	N.	%
Fra il 51 e il 60%	15	25%
Fra il 61 e il 79%	33	55%
Fra l'80 e il 100%	12	20%
TOTALE LEGGI APPROVATE	60	-
TASSO MEDIO		68%

Tab. 18 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali per coalizione

COALIZIONI	TASSO DI PARTECIPAZIONE
Maggioranza	74%
Opposizione	60%
MEDIA GENERALE	68%

²⁴ Ai sensi del regolamento interno dell'assemblea sono registrati come partecipanti al voto tutti i consiglieri che esprimono un voto favorevole, contrario o di astensione.

Tab. 19 – Tasso di partecipazione al voto delle leggi regionali da parte dei consiglieri dei vari gruppi consiliari.

GRUPPO	Tasso di partecipazione al voto
PD	78%
PDL	55%
IDV	89%
+TOSC	62%
FSV	64%
UDC	65%
FdI	66%
CD	72%
G. misto	61%
NCD	79%
Media	68%

Occorre aggiungere che nel suo complesso il tasso di partecipazione al voto si mantiene a livelli bassi (sotto la media) in modo omogeneo fra i vari macrosettori e le tipologie di leggi approvate, con la sola eccezione di quelle a carattere finanziario in occasione delle quali registra invece dei picchi di crescita veramente notevoli (Tabelle 23 e 24).

11. RIDUZIONE DEL CONFLITTO

Come già rilevato per il passato, nel 2013 la fase del voto si caratterizza, oltre che per la quota rilevante di assenti sul momento o alla seduta (il 29 per cento, Tabella 20), anche per la debolissima ricorrenza di voti diversi da quello favorevole: la somma dei contrari e degli astenuti raggiunge, in media, appena il 13 per cento del totale, lo stesso valore dell'anno precedente.

Tab. 20 – Frequenze medie dei comportamenti di voto sulle leggi regionali approvate nel 2013.

	N. consiglieri	%
Favorevoli	32	58%
Contrari	4	7%
Astenuti	2	4%
Assenti al voto	15	27%
Assenti alla seduta	2	4%
TOTALE CONSIGLIERI	55	100%

Molte leggi sono del tutto prive di voti contrari. I dati di tabella 21 sono in proposito assai eloquenti: ben 39 leggi su 60, cioè il 65% delle approvate registrano questo fenomeno. Il dato è in progresso di circa tre punti percentuali rispetto al 2012. Rispetto a tale anno il carattere si fortifica ulteriormente riducendosi da tre a due (dal 5 al 3 per cento del totale) il numero delle leggi approvate con oltre 20 voti contrari, vale a dire quelle che, verosimilmente, mobilitano il voto negativo di tutti i consiglieri di opposizione.²⁵

Similmente si osserva, dai dati di Tabella 22, che una parte importante della legislazione (il 37 per cento) è stata approvata con un numero di voti favorevoli nettamente superiore a quello spettante alla coalizione di maggioranza (33 voti). Questa semplice constatazione rende poco verosimile spiegare la riduzione dei voti contrari con la semplice chiave della smobilitazione delle opposizioni. La ricorrenza di un numero di voti favorevoli superiore perfino al massimo teorico spettante alla maggioranza rende, infatti, necessario il consenso di uno o più gruppi dell'opposizione. Come si è visto, il verificarsi di questa condizione non è affatto raro.

²⁵ Le leggi sulle quali si è manifestato il maggior numero di voti contrari sono in massima parte leggi finanziarie e di bilancio o di sua variazione; nello specifico, oltre la finanziaria e il bilancio 2014, sono le seguenti: l.r. 36/2013 (Rendiconto generale per l'anno finanziario 2012): 20 voti contrari; legge 40/2013 (Bilancio di Previsione per l'anno finanziario 2013 e pluriennale 2013 – 2015. Seconda variazione): 19 voti contrari; legge 37/2013 Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e pluriennale 2013 – 2015. Assestamento, 18 voti contrari, legge 54/2013 (Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alla l.r. 21/2010, alla l.r. 66/2011 e alla l.r. 77/2012): 18 voti contrari, legge 39/2013 Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alla l.r. 66/2011 e alla l.r. 77/2012, nonché alla l.r. 60/1996, alla l.r. 32/2003 e alla l.r. 77/2004): 16 voti contrari; legge 55/2013 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e pluriennale 2013 – 2015. Terza variazione): 15 voti contrari.

Tab. 21 - Leggi approvate nel 2013 secondo il numero di voti contrari

VOTI CONTRARI	N.	%
Nessuno	39	65 %
Fra 1 e 10	11	19%
Fra 11 e 20	8	13%
Oltre 20	2	3%
TOTALE	60	100%

Tab. 22 - Leggi approvate nel 2013 secondo il numero di voti favorevoli

VOTI FAVOREVOLI	N.	%
Fra 15 e 33	37	63%
Fra 34 e 45	22	35%
Oltre 45	1	2%
TOTALE	60	100%

Ciò che è allora opportuno chiedersi è se ciò sia vero solo per quelle leggi le cui modalità di approvazione, matematicamente, non possono essere spiegate che grazie al consenso delle opposizioni o se, invece, il fenomeno ha dimensioni più ampie. Abbiamo cercato di dare una risposta a questo interrogativo sviluppando ulteriormente l'analisi dei comportamenti di voto.

In primo luogo abbiamo messo in relazione le variabili chiave – tasso di partecipazione, numero di voti contrari e numero di voti favorevoli – con la natura delle leggi approvate, individuando nella loro materia-macrosettore e nella tipologia, gli elementi capaci di informarci meglio sulla qualità del comportamento di voto espresso e sulle sue possibili motivazioni. Le successive tabelle 23 e 24 danno conto delle variazioni dei comportamenti di voto al variare del macrosettore o della tipologia.²⁶

A livello di macrosettori (Tabella 23) è di tutta evidenza il fatto che, mentre il numero dei voti favorevoli, passando da un macrosettore all'altro, si mantiene costante e molto vicino al valore medio, il numero di voti contrari, diversamente, si mantiene ben al di sotto del già pur basso valore medio (4 voti), per impennarsi poi in corrispondenza del macrosettore Finanza regionale.

²⁶ Per l'illustrazione della tipologia vedi il contributo di Carla Paradiso in questo Rapporto.

Si evince da ciò che la generalità della legislazione regionale, e in particolare quella in materia di Servizi alle persone e di Sviluppo economico, è stata approvata a un bassissimo livello di conflitto politico, conflitto che invece pare annidarsi all'interno del solo macrosettore finanziario, ove si sviluppa con valori molto superiori alla media.

Un andamento del tutto sintonico a quello dei voti contrari è seguito dal tasso di partecipazione al voto segnalando come la presenza in aula dei consiglieri delle opposizioni sia influenzata principalmente dall'attribuzione di senso politico al proprio comportamento di voto, vale a dire dal suo essere marcatore di un orientamento contrario alle politiche regionali nel loro complesso (espresso dall'ostilità alle leggi finanziarie e di bilancio) e non tanto alle modalità di regolazione degli specifici settori di intervento. In questi casi, al contrario, vuoi per la natura talvolta squisitamente tecnica della legislazione approvata, vuoi per la possibilità di condividere con la maggioranza il merito di interventi in favore nei confronti di gruppi sociali importanti, le opposizioni orientano il loro agire in maniera più morbida e flessibile.

Tab. 23 – Media dei voti favorevoli, dei voti contrari e del tasso di partecipazione all'approvazione delle leggi regionali secondo il macrosettore

MACROSETTORI	N. medio favorevoli	N. medio contrari	Tasso medio di partecipazione
Ordinamento istituzionale	32	2,7	63%
Sviluppo economico e attività produttive	32	1,6	67%
Territorio, ambiente e infrastrutture	29	2,9	65%
Servizi alle persone e alle comunità	32	1,0	65%
Finanza regionale	31	15,0	85%
MEDIA GENERALE	32	4,0	68%

Anche l'analisi condotta secondo la tipologia delle leggi approvate dà luogo a una distribuzione delle frequenze in tutto simile alla precedente – peraltro rispetto a questa ulteriormente estremizzata (Tabella 24) – e suggerisce il medesimo tipo di interpretazione e cioè che a fronte di un formato della politica regionale di stampo maggioritario e bipolare introdotto dallo Statuto e

dalla legge elettorale, nella prassi legislativa si affermano invece, e in maniera prepotente, tendenze che quantomeno possiamo definire rinunciarie del conflitto se non proprio di tipo consensuale esplicito.

Tab. 24 – Media dei voti favorevoli, dei voti contrari e del tasso di partecipazione all'approvazione delle leggi regionali secondo la tipologia

TIPOLOGIA	N. medio favorevoli	N. medio contrari	Tasso medio di partecipazione
Manutenzione	30	2	65%
Bilancio	31	16	87%
Settore	34	0,5	67%
Provvedimento	30	0	65%
Istituzionale	34	0,4	66%
Media generale	32	4	68%

Giunge così spontaneo l'ultimo interrogativo e cioè: atteso un livello di conflitto molto basso, questo deriva unicamente dalla smobilitazione delle opposizioni al momento del voto, o non piuttosto dalla condivisione delle proposte di legge?

Abbiamo così cercato di rendere più precisa l'analisi andando a individuare concretamente quali siano gli schieramenti politici che nella pratica hanno approvato le leggi regionali del 2013, vale a dire le coalizioni legislative, atteso che nell'approvazione delle leggi può aversi – e l'analisi svolta finora induce a pensarlo – il concorso di gruppi che si atteggiavano rispetto al programma di governo della Giunta in modo anche molto diverso gli uni dagli altri.

L'analisi, condotta come sempre sui tabulati del voto elettronico e dell'appello nominale, ci consegna un quadro (Tabella 25) contrassegnato da alcune particolarità molto significative.

In primo luogo si osserva come la quasi totalità della legislazione regionale sia stata approvata da un numero relativamente ridotto di coalizioni legislative, cinque in tutto, il che, in un quadro di estrema frammentazione dei gruppi consiliari è un risultato sicuramente degno di nota.

In secondo luogo viene in rilievo il fatto che la coalizione governativa, cioè quella che esprime il Presidente della Giunta, è senz'altro la più produttiva delle cinque, con un terzo circa delle leggi approvate (32% di tabella 25), ma

resta tuttavia ben lontana dall'esercitare il monopolio della produzione legislativa.

Al contrario, e questo è il terzo punto degno di particolare attenzione, almeno due gruppi di opposizione sono presenti in quattro coalizioni legislative delle cinque individuate, di tal che le opposizioni risultano aver partecipato, a ranghi compatti o ridotti, all'approvazione di ben 40 delle 60 leggi dell'anno, il 68 per cento del totale.

Si noti infine che le opposizioni schierano sempre all'interno delle coalizioni legislative almeno due gruppi e che fra di essi figura sempre il gruppo del PdL, di gran lunga il più rappresentativo.

Tab. 25 - Coalizioni legislative nel 2013

COALIZIONI LEGISLATIVE	N. leggi	%
Coalizione governativa	19	32%
Tutti gruppi	12	20%
Maggioranza più due gruppi di opposizione	9	15%
Maggioranza più tre gruppi di opposizione	13	22%
Maggioranza più quattro gruppi di opposizione	6	10%
Altre coalizioni	1	2%
TOTALE	60	100%

I dati esposti ci consentono così di concludere che nella fase di chiusura dell'iter legislativo, quella dell'approvazione finale in aula, i singoli consiglieri e i gruppi politici finiscono per esprimere un'attitudine del tutto inversa rispetto a quella affermata nella fase dell'iniziativa: se la prima, infatti, prevede come regola generale l'atomizzazione dell'input politico con il netto dominio di iniziative individuali o di singolo gruppo (cfr. Tabella 11), la fase dell'approvazione, al contrario, mostra la capacità, spontanea e niente affatto necessitata, visti i rapporti di forza, di convergere su testi legislativi anche di grande impegno.

La cesura è tuttavia assai netta fra i comportamenti che attengono alla votazione delle leggi finanziarie e di bilancio e tutte le altre. Per le prime, in effetti, i comportamenti di voto non si discostano mai da quelli deducibili dal posizionamento dei gruppi rispetto alla Giunta; per le seconde, al contrario, i comportamenti di voto sono del tutto opposti.

In entrambi i casi, e anche questo è un aspetto da sottolineare, la pratica, oppositiva in un caso, coalescente nell'altro, si afferma in maniera estesa e

uniforme, non dandosi mai, o quasi mai, alterazioni significative della tendenza prevalente: le opposizioni cioè, compattamente e sistematicamente adottano l'uno o l'altro modello di comportamento.

Emerge in tal modo, non certo una tendenza marginale ed episodica, ma al contrario, una precisa e condivisa linea d'azione politica delle opposizioni che elegge la funzione legislativa quale sede di un modello scisso di interazione politica, capace di esprimere al contempo conflitto e collaborazione in funzione della natura dei provvedimenti votati.

Per quanto concerne, infine, le modalità di discussione delle leggi in aula osserviamo quali fenomeni caratteristici del 2013 (Tabelle 26 e 27), la rarefazione delle dichiarazioni di voto, la grande ricorrenza di proposte di emendamento discusse in aula (quasi la metà delle leggi ne è stata oggetto) e l'uso spurio delle risoluzioni, in luogo degli ordini del giorno, quali atti di indirizzo politico integrativo alle leggi (entrambi gli strumenti comunque molto frequenti).

Tab. 26 – Ricorrenza delle varie fasi d'aula nel 2013

FASI	N. leggi	%
Relazione	51	86%
Dibattito	40	68%
Dichiarazioni di voto	27	46%
Votazione emendamenti	27	46%
Votazione ordini del giorno	18	31%
Risoluzioni	13	22%

Si aggiunge a quanto sopra la constatazione di una modesta partecipazione della Giunta alla discussione dei testi in aula con ben 45 leggi su 60 approvate senza alcun intervento né del Presidente né dell'assessore competente.

Tab. 27 – Sequenze di esame in aula delle 60 leggi approvate nel 2013

N. fasi	SEQUENZE al netto del voto	N.	%
2	Relazione	10	17%
4	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto	9	15%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti	9	15%
1	Solo voto	6	10%
3	Relazione + Dibattito	7	12%
4	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti	3	5%
3	Relazione + Dichiarazioni di voto	2	3%
5	Relazione +dibattito+dichiarazioni di voto+risoluzioni	2	3%
6	Relazione + Dibattito + Discussione emendamenti + Discussione odg+risoluz	2	3%
3	Dichiarazioni di voto+odg	1	2%
4	Dibattito + Discussione odg + Discussione emendamenti	1	2%
4	Relazione + dichiarazioni di voto + emendamenti	1	2%
4	Relazione+ dibattito+risoluzioni	1	2%
4	Relazione+dibattito+Discussione odg	1	2%
5	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione odg	1	2%
5	Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti + Discussione odg	1	2%
5	Relazione + dibattito + emendamenti+risoluzione	1	2%
6	Relazione + Dibattito + Dichiarazioni di voto + Discussione emendamenti + odg	1	2%
6	Relazione+dibattito+dichiarazioni di voto+emendamenti+risoluzioni	1	2%
	TOTALE LEGGI	60	100%

PRODUZIONE E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

REDATTRICE: Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

La produzione legislativa dell'anno 2013, che analizzeremo con gli strumenti adottati da tempo, consta di 60 leggi emanate al 31 dicembre, discostandosi leggermente per numero da quella dell'anno precedente che aveva raggiunto le 65 unità.

Solo per memoria si ricorda che il metodo seguito è sempre quello di prendere in considerazione la produzione legislativa sotto diversi profili, da quello quantitativo considerando il numero delle leggi approvate nel periodo osservato e la loro dimensione fisica (numero di articoli, di commi e di caratteri), a quello qualitativo attraverso la classificazione per macrosettore e per materia, la classificazione per tipologia normativa e per tecnica legislativa, la verifica di quale tipo di potestà la Regione esercita in base all'articolo 117 del titolo V della Costituzione. Altri aspetti considerati riguardano la frequenza con cui le leggi vengono modificate, con particolare riguardo alla rilevazione del tempo che intercorre tra la legge originaria e la prima legge di modifica, infine la loro entrata in vigore.

Volendo qui evidenziare alcuni elementi, da questa prima analisi emerge, come già segnalato nei rapporti precedenti, che la competenza regionale maggiormente esercitata nelle leggi è ormai quella "mista"; questo rende evidente che sempre più le materie normate si intrecciano e con ogni probabilità sarà più difficile avere leggi a competenza esclusiva (o residuale) regionale. Per le altre classificazioni utilizzate i risultati sono più vicini alle rilevazioni degli anni precedenti, come, ad esempio, per quanto riguarda la distribuzione della tipologia normativa delle leggi che, come da ormai molti anni, vede la categoria delle leggi di manutenzione come la più frequentata.

Della produzione legislativa del 2013 menzione particolare va fatta dell'approvazione della legge regionale 18/2013 di modifica statutaria che interviene a modificare gli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto per adeguarli all'articolo 14 del decreto-legge 138/2011, convertito, con modificazioni, in legge 148/2011 e all'articolo 2 del decreto-legge 174/2012, convertito, con modificazioni, in legge 213/2012²⁷.

Importante resta la disamina delle leggi di iniziativa consiliare alle quali si pone particolare attenzione delineando l'esistenza o meno di una specificità ed evidenziando quale ruolo il Consiglio riesca ad esercitare all'interno delle politiche regionali e della produzione normativa.

²⁷ Per il contenuto specifico della legge si veda il paragrafo dedicato alla classificazione per tipologia normativa.

Per sottolineare ed anticipare alcuni dei risultati rilevanti per il 2013 si può qui riassumerne alcuni dati:

- lieve diminuzione della legislazione approvata nel 2013 rispetto a quella del 2012 (- 5 leggi);
- riduzione dell'iniziativa legislativa dell'Ufficio di presidenza, con due proposte di legge nel 2013 contro le 6 del 2012;
- crescita dell'iniziativa legislativa a firma di consiglieri di maggioranza e di opposizione, all'interno delle commissioni, in particolare della prima commissione permanente, che per i temi trattati sembra sostituire l'iniziativa dell'Ufficio di presidenza;
- minore ricorso all'approvazione delle proposte di legge direttamente in aula, senza il passaggio nella commissione di merito: 4 proposte di legge sono state esaminate direttamente dall'aula (1 di iniziativa della Giunta e 3 di iniziativa consiliare) contro le 10 dello scorso anno.

I paragrafi successivi esplicheranno quanto qui riassunto ed anticipato.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2013

Nel periodo di tempo esaminato, il Consiglio regionale ha approvato complessivamente 60 leggi, numero che è inferiore di 5 unità rispetto alle 65 leggi del 2012, anche se siamo ancora lontani dalle 53 leggi del 2011.

TABELLA N. 1 – PRODUZIONE LEGISLATIVA DELLA NONA LEGISLATURA ANNI 2010 - 2011 – 2012 - 2013

ANNO	ANNO 2010²⁸	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013
NR. LEGGI	30	53	65	60

La produzione legislativa del 2013 può ritenersi comunque in linea con la numerosità degli anni precedenti e la Regione Toscana rimane tra le regioni con il più alto numero di leggi.²⁹ Il numero delle leggi emanate annualmente rimane quindi nel solco della legislatura, senza raggiungere però i numeri delle legislature degli anni '90 del Novecento.

²⁸ Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

²⁹ Si veda il Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Camera dei Deputati, Roma 2012, Vol. II, Tomo II, Capitolo II.

TABELLA N. 2 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLE DUE ULTIME LEGISLATURE

ANNO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NR. LEGGI	55 (33+22)	51	51	52	65	50 (20+30)	53	65	60

Guardando al soggetto proponente, si rileva che le leggi approvate su proposta della Giunta si attestano al 65% contro il 70,7% dell'anno precedente; si accentua, invece, la presenza di leggi di iniziativa consiliare che passano dal 29,3%, del 2012 al 35% dell'anno 2013, proseguendo quella tendenza già presente nella precedente legislatura di incremento del tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa consiliare.

Per un maggiore apprezzamento della tendenza: per l'ottava legislatura la media percentuale delle leggi approvate su iniziativa della Giunta è pari al 72,7%, la media per la legislatura in corso è del 67,3%. La percentuale di leggi approvate su proposta consiliare è del 26,8% per l'ottava legislatura e del 32,7% per la nona legislatura³⁰.

Dati non perfettamente confrontabili, tenendo conto che la nona legislatura è ancora in corso, ma che rendono l'idea di come il Consiglio, in questi ultimi anni, stia cercando di acquisire un peso maggiore nei confronti di un esecutivo che la nuova tipologia di elezione ed il nuovo Statuto, introdotti nel 2005, ha cercato di configurare con un potere decisionale più forte. Questa tendenza ha sicuramente un risvolto non trascurabile nell'analisi della forma di governo regionale.

TABELLA N. 3 – PRODUZIONE LEGISLATIVA ANNI 2010, 2011, 2012 E 2013 DELLA NONA LEGISLATURA DIVISA TRA LEGGI D'INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D'INIZIATIVA CONSILIARE

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010 (IX)	18	60	12 ³¹	40	30	100
2011	37	69,8	16	30,2	53	100
2012	46	70,7	19	29,3	65	100
2013	39	65	21 ³¹	35	60	100

³⁰ Il dato complessivo rilevato in percentuale dell'ottava legislatura non è uguale a 100 perché non è stata calcolata una legge che era ad iniziativa mista Giunta – Consiglio.

³¹ Compresa le leggi statutarie (legge regionale statutaria 1/2010 e legge regionale statutaria 18/2013. Le leggi di modifica statutaria seguono la numerazione delle leggi regionali ordinarie, pertanto, come già fatto con la l.r. statutaria 1/2010, nel rapporto della legislazione 2009-2010, si è deciso di conteggiarla insieme alle leggi ordinarie anche per l'anno 2013.

Nonostante l’iniziativa legislativa consiliare abbia un tasso di successo decisamente in rialzo, le leggi provenienti dalla Giunta sono sempre una parte preponderante della produzione normativa annuale. Per il 2013 sono 39 le leggi della Giunta su 60, cioè una percentuale del 65% di fronte a 21 leggi consiliari pari al 35%.

TABELLA N. 4 – PRODUZIONE LEGISLATIVA PER ANNO NELLA OTTAVA LEGISLATURA DIVISE TRA LEGGI D’INIZIATIVA DI GIUNTA E LEGGI D’INIZIATIVA CONSILIARE

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
	Nr.	%	Nr	%	Nr	%
2005 (VIII)	16	72,7	6	27,3	22	100
2006	40	78,5	11	21,5	51	100
2007	36	70,6	15	29,4	51	100
2008	43	82,7	9	17,3	52	100
2009 1 CR+GR	45	69,3	19	29,2	65	98,5+ 1,5
2010	10	50	10 ³²	50	20	100

Il peso dei dati relativi alla produzione legislativa divisa in base alla provenienza delle proposte, sia in termini assoluti che in calcolo percentuale, va però letto anche alla luce di altri dati e classificazioni quali l’analisi delle dimensioni fisiche e delle materie interessate, che contribuiranno a chiarire l’incidenza da attribuire alle leggi di iniziativa consiliare (si potrebbe quasi dire che serviranno a *‘dare loro un peso’*).

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Esaminare il prodotto leggi sotto il profilo della composizione fisica permette di valutare la produzione legislativa non solo dal punto di vista numerico, ma anche in base alla loro ampiezza. Come sempre la rilevazione è svolta sulle articolazioni di base di una legge, cioè articoli e commi, a cui si aggiunge la rilevazione dei caratteri³³ di cui la legge è composta.

³² Comprende anche la legge regionale di modifica statutaria 1/2010.

³³ Il conteggio dei caratteri è comprensivo della composizione del preambolo che è parte integrante della legge; il calcolo dei caratteri avviene escludendo gli spazi.

I dati raccolti vengono suddivisi in 5 classi di ampiezza, dalla più piccola alla più grande. La collocazione delle leggi in una classe di ampiezza maggiore o minore aiuta ad avere un'idea del peso fisico che la legge possiede, collocazione che comparata con i soggetti proponenti rivela, come precedentemente accennato, per esempio, il maggiore o minore impatto che l'intervento normativo può avere.

La conseguenza di quanto rilevato nei paragrafi precedenti, cioè l'aumento della percentuale di successo delle leggi promosse dai consiglieri, risulta evidente analizzando la dimensione fisica delle leggi.

Infatti i dati complessivi delle tre articolazioni di base che connotano la dimensione 'fisica' delle leggi, confrontati con il passato, consolidano il dato già emerso dai dati numerici e percentuali delle leggi del 2013.

In primo luogo, le dimensioni fisiche delle leggi di iniziativa della Giunta regionale si sono dimezzate nel caso degli articoli e, comunque, notevolmente ridotti nel caso dei commi e dei caratteri. (Tab. 5)

Lo stesso non avviene per le dimensioni fisiche delle leggi ad iniziativa consiliare che, invece, acquistano un incremento degli elementi di base della loro composizione in maniera speculare all'incremento numerico e percentuale rilevato sul dato inerente la emanazione delle leggi.

TABELLA N. 5 - LEGGI REGIONALI DEL 2012 E DEL 2013 PER COMPOSIZIONE COMPLESSIVA IN BASE AGLI ARTICOLI, AI COMMII E AI CARATTERI

NUMERO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
ARTICOLI	1001	554	148	193	1.149	747
COMMI	1977	1.051	349	431	2.326	1482
CARATTERI	1.091.670	555.205	172.031	197.563	1.263.701	752.768

La rilevazione sulle dimensioni fisiche delle leggi mostra come, in relazione alla composizione in articoli, la produzione normativa del 2013 si colloca, sia per la Giunta che per il Consiglio, nelle prime tre classi di ampiezza, cioè la maggior parte delle leggi è composta da un minimo di 1 articolo ad un massimo di 15.

Infatti 13 leggi, pari al 33,3% per la Giunta e 9 leggi di iniziativa consiliare, pari al 42,9%, si collocano nella prima classe di ampiezza, cioè sono leggi che contengono fino ad un massimo di 5 articoli. Nella seconda classe si collocano 7 leggi (18%) per la Giunta e 2 (9,5%) per l'iniziativa consiliare. Alla terza classe appartengono 12 leggi di iniziativa dell'esecutivo, pari al 30,8% e 7 leggi (33,3%) attribuite all'iniziativa consiliare. Complessivamente 50 leggi si collocano nelle ampiezze medio-basse e solo 10 leggi si trovano nelle due fasce

più alte, composte da articoli che partono dal numero di 16 e superano il numero di 20 articoli. Rispettivamente 3 e 4 leggi per la Giunta (7,7% e 10,2%) e 2 e 1 leggi di iniziativa dei consiglieri (9,5% e 4,8%). (Tab 6)

Delle 50 leggi inserite nelle classi di ampiezza medio-basse 32 sono giuntali e 18 consiliari.

La stessa suddivisione tra le classi di ampiezza rinvenuta per gli articoli si ritrova nella disposizione dei caratteri. Infatti 29 leggi sulle 39 di iniziativa della Giunta e 18 sulle 21 di iniziativa consiliare sono composte fino ad un massimo di 15.000 caratteri, cioè a dire occupano le prime tre classi di ampiezza. Ma anche le altre classi sono frequentate, sia da leggi di Giunta che da leggi di iniziativa consiliare: si contano 4 leggi di iniziativa della Giunta per la classe di ampiezza che va da 15.001 a 20.000, e 5 per quella che raggruppa le leggi con più di 20.000 caratteri. Per l'iniziativa consiliare, che di solito più difficilmente raggiunge ampie dimensioni troviamo 1 legge nella classe che va da 15.001 a 20.000 caratteri e ben 2 leggi si collocano oltre i 20.000 caratteri (per le corrispondenti percentuali si veda la Tab 8).

Leggermente diversa, rispetto agli elementi rilevati, è la distribuzione in base ai commi, ma equivalente, anche in questo caso, per Giunta e Consiglio: maggiore è la presenza nella classe di ampiezza più bassa (da 1 a 10 commi), la Giunta con 16 leggi su 39, il Consiglio con 10 leggi su 21. Le rimanenti 23 leggi della Giunta si distribuiscono piuttosto uniformemente nelle altre 4 classi con 5 leggi composte da 11 a 20 commi, 5 leggi da 21 a 30 commi, 7 leggi sono formate da un numero di commi che va da 31 a 40, le ultime 6 leggi di iniziativa dell'esecutivo si collocano oltre i 40 commi. Per l'iniziativa consiliare le restanti 11 leggi si distribuiscono nel numero di 3 nella classe di ampiezza che va da 11 a 20 commi, mentre 4 leggi sono composte da 21 a 30 commi, 2 leggi si rientrano nel range che va da 31 a 40 e 2 leggi vanno oltre i 40 commi. (Tab. 7)

Pur con qualche piccola diversità i risultati del 2013 rientrano nel solco dei risultati dei precedenti rapporti, cioè che le leggi proposte dai consiglieri si collocano in maggioranza nelle classi di ampiezza minore in tutte e tre le caratteristiche esaminate. Sta però diventando costante la presenza delle leggi di iniziativa consiliare, sia pure in numero limitatissimo, nella classe di maggiore ampiezza in tutti e tre gli elementi considerati.

La dimensione fisica delle leggi di iniziativa della Giunta è distribuita su un ventaglio di classi più ampio e sebbene anche in questo caso la maggior parte delle leggi si collochi in classi medio-basse, costante rimane la presenza nelle classi di ampiezza superiore, quasi sempre con una media di 4 leggi.

TABELLA N. 6 - LEGGI REGIONALI DEL 2013 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN ARTICOLI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2013						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
ARTICOLI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	13	33,3	9	42,9	22	36,7
da 6 a 10	7	18,0	2	9,5	9	15,0
da 11 a 15	12	30,8	7	33,3	19	31,7
da 16 a 20	3	7,7	2	9,5	5	8,3
Oltre 20	4	10,2	1	4,8	5	8,3
TOTALE	39	100	21 con lr stat)	100	60	100

TABELLA N. 7 - LEGGI REGIONALI DEL 2013 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN COMMI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2011						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
COMMI	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	16	41,0	10	47,7	26	43,4
Da 11 a 20	5	12,8	3	14,3	8	13,3
da 21 a 30	5	12,8	4	19,0	9	15,0
da 31 a 40	7	18,0	2	9,5	9	15,0
Oltre 40	6	15,4	2	9,5	8	13,3
TOTALE	39	100	21	100	60	100

TABELLA N. 8 - LEGGI REGIONALI DEL 2013 PER CLASSI DI AMPIEZZA IN CARATTERI E PER SOGGETTO PROPONENTE

LEGGI REGIONALI DEL 2011						
	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
CARATTERI	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	12	30,8	10	47,7	22	36,7
da 5.001 a 10.000	6	15,4	3	14,3	9	15,0
da 10.001 a 15.000	11	28,2	5	23,7	16	26,7
da 15.001 a 20.000	5	12,8	1	4,8	6	10,0
oltre 20.000	5	12,8	2	9,5	7	11,6
TOTALE	39	100	21	100	60	100

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

La rilevazione eseguita sul preambolo³⁴ delle leggi regionali del 2013 completa i dati considerati in merito alle dimensioni fisiche della produzione normativa annuale. In particolare qui si prenderà in esame il numero di *'visto'* e di *'considerato'* contenuti dalle leggi. Per quanto riguarda la loro consistenza in caratteri il conteggio è compreso in quello riguardante l'intera legge dato che il preambolo è parte integrante del testo di legge.

Per il 2013 il numero complessivo dei *'visto'* è di 436, di cui 323 nei 39 testi di legge proposti dalla Giunta e 113 nei testi proposti dal Consiglio.

I *'considerato'* raggiungono complessivamente il numero di 414, leggermente inferiore rispetto ai *'visto'* e per 294 rientrano nelle leggi ad iniziativa di Giunta e 120 in quelle di Consiglio.

Le leggi che contengono un alto numero di *'visto'* e *'considerato'* sono la legge di manutenzione ordinaria (47/2013) e la legge finanziaria (77/2013), rispettivamente con 55 *'visto'* e 43 *'considerato'* la prima e 34 *'visto'* e 35 *'considerato'* la seconda, in ragione del loro ampio contenuto e dell'impatto che hanno su numerose leggi.

L'ultima legge prodotta nel 2013 è quella che ha un solo *'visto'* ed 8 *'considerato'* e si occupa di dare l'interpretazione di una norma in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei consiglieri (l.r. 80/2013). Ancora un'altra legge ha un minimo numero di visto, cioè 2 *'visto'* e 1 *'considerato'* ed è la legge di modifica dell'AICCRE. Generalmente le leggi di bilancio hanno un preambolo composto da pochi *'visto'* e ancora meno *'considerato'*.

³⁴ Informazioni dettagliate sull'introduzione del preambolo alle leggi si trovano nei precedenti rapporti annuali, in particolare nel Rapporto sulla legislazione dell'anno 2011 e in quello dell'anno 2012.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

La rilevazione della competenza legislativa esercitata nelle leggi è svolta seguendo le indicazioni sul tipo di potestà esercitata dichiarata nei 'visto' che compongono il preambolo a partire dalla sua introduzione nel 2008. Nel delineare il quadro giuridico di riferimento, la prima qualificazione che la legge attesta nel preambolo è proprio la potestà legislativa esercitata ai sensi del terzo o del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione o di entrambi.

Già a partire dagli ultimi anni dell'ottava legislatura, la rilevazione evidenziava come la produzione legislativa toscana, che inizialmente esercitava soprattutto la potestà residuale (o esclusiva regionale), aveva invertito la tendenza (Tab. 9 e Tab. 10). A partire dalla nona legislatura, infatti, sono aumentate le leggi emanate in base alla potestà concorrente e ancora di più, in proporzione sono cresciute le leggi che esercitano le due potestà congiuntamente, cioè sempre più ci troviamo davanti ad una legislazione che abbraccia più materie senza fare distinzioni sulla potestà esercitata. Questa inversione di tendenza ha trovato completamento nel 2013 che vede la maggior parte delle sue leggi, ben 24, pari al 40% del totale, esercitare contemporaneamente le due competenze, confermando quanto già ipotizzato a partire dal Rapporto del 2010-2011³⁵.

La competenza residuale, cosiddetta esclusiva regionale, raccoglie 17 leggi (28,3%); invece, 19 leggi pari al 31,7% esercitano potestà concorrente.

TABELLA N. 9 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA PER LA NONA LEGISLATURA (ANNI 2010 – 2011 – 2012- 2013)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010^(*)	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
2011	19	47,5	12	30	9	22,5	40	100
2012	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
2013	19	31,7	17	28,3	24	40	60	100

(*) I dati del 2010 riguardano la nona legislatura (maggio - dicembre)

³⁵ Si veda in Rapporto sulla legislazione, aprile 2010- dicembre 2012, "Produzione e qualità della legislazione", Consiglio regionale della Toscana, gennaio 2010, pag. 111.

TABELLA N. 10 - DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN FORZA DI POTESTÀ LEGISLATIVA DALL'INIZIO DELLA OTTAVA LEGISLATURA

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE		MISTA		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%			NR. LEGGI	%
2005 (*)	6	27,3	16	72,7	--	--	22	100
2006	20	39,2	31	60,8	--	--	51	100
2007	17	33,3	34	66,7	--	--	51	100
2008	21	40,5	31	59,5	--	--	52	100
2009	19	29,3	37	56,9	9	13,8	65	100
2010 (*)	9	45,0	11	55,0	--	--	20	100

(*) I dati del 2005 partono dal maggio, inizio della ottava legislatura, i primi dati del 2010 riguardano i 2 mesi di fine legislatura (gennaio e febbraio)

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

L'esame delle leggi toscane approvate nell'anno 2013 in base alla tipologia normativa, da una parte conferma la categoria della manutenzione come quella più frequentata: 27 leggi su 60 sono norme che modificano disposizioni precedenti, corrispondente al valore percentuale del 45%³⁶. Dall'altro lato si tratta di un dato in diminuzione rispetto al 52,2% raggiunto dalle leggi di manutenzione nell'anno 2012.

Per le restanti leggi, vi è una distribuzione bilanciata tra la tipologia istituzionale con 9 leggi (15%) e la tipologia settore con 10 leggi (16,7%).

Da segnalare, nell'ambito delle leggi istituzionali, in primo luogo la legge regionale di modifica statutaria (l.r. 18/2013) in attuazione delle disposizioni statali (articolo 14 del decreto-legge 138/2011, convertito, con modificazioni, in legge 148/2011 e articolo 2 del decreto-legge 174/2012, convertito, con modificazioni, in legge 213/2012). La modifica ha ridotto il numero dei consiglieri da 55 a 40, novellando l'articolo 6 dello Statuto³⁷ e ha ridotto il

³⁶ Nel definire la classificazione della tipologia normativa fu deciso di separare le leggi di interpretazione autentica da quelle di manutenzione, categoria nella quale si potrebbero ben inserire le leggi che si occupano di fornire interpretazioni di alcune norme; nel qual caso il numero delle leggi di manutenzione salirebbe da 27 a 28 ed il valore percentuale salirebbe al 46,7%. Inoltre, nell'esame delle leggi del 2013 sono state segnalate, alla voce 'semplificazione', le due leggi che si occupano di semplificazione amministrativa e normativa la prima, e di semplificazioni su leggi di settore la seconda, pur trattandosi entrambe di leggi di modifica di altre leggi. Se consideriamo anche i due interventi di semplificazione come manutenzione il numero ascritto a questa categoria diventa 30 che corrisponde al 50% delle leggi emanate nel 2013.

³⁷ Il comma 2 dell'articolo 6, nella versione modificata con legge regionale statutaria 1/2010, prevedeva che " *Il Consiglio regionale è composto da cinquantatre consiglieri, fatti salvi gli*

numero degli assessori a 10, rispetto alla precedente previsione che ammetteva la possibilità di arrivare fino alla nomina di 14 assessori, modificando il comma 1 dell'articolo 35³⁸. Le nuove disposizioni valgono a partire dalla nuova legislatura.

Infine è stato modificato l'articolo 9, comma 7, in materia di indennità, rimborsi spese e vitalizio prevedendo il ricorso alla legge regionale ordinaria per la disciplina di "forme di trattamento su base contributiva a beneficio dei consiglieri cessati dal mandato"³⁹.

Da segnalare tra le leggi istituzionali, inoltre, due leggi rilevanti per la vita politica ed amministrativa della Regione Toscana: la nuova legge regionale di programmazione (l.r. 44/2013) che sostituisce le prime disposizioni in materia di programmazione risalenti al 1999; e la nuova legge regionale in materia di partecipazione alle politiche regionali e locali (l.r. 46/2013) in sostituzione della legge regionale 69/2007, la prima legge regionale in tema di partecipazione che conteneva in sé la propria scadenza, affinché il Consiglio regionale svolgesse una propria valutazione prima di decidere la conferma o la modifica della legge stessa.

Rispetto allo scorso anno in cui solo 4 leggi rientravano tra quelle classificabili sotto la voce istituzionale, l'incremento per il 2013 è derivato in particolare dalle leggi regionali istitutive di nuovi comuni, per fusione di quelli già esistenti. Infatti 7 leggi su 9 riguardano i nuovi comuni (l.r. 31/2013, 32/2013, 43/2013, 67/2013, 68/2013, 69/2013, 70/2013).

Nella categoria settore sono state collocate 10 leggi, pari al 16,7%, dato in diminuzione rispetto all'anno precedente quando se ne contavano 14. Le leggi di particolare interesse da segnalare sono, per la tutela della salute, la legge regionale 22/2013, che detta norme per favorire la diffusione dei defibrillatori nella pratica sportiva e fisica, e la legge regionale 57/2013 per la prevenzione della ludopatia.

Per il settore più specificamente legato alle attività produttive si segnalano la legge regionale 3 giugno 2013, n. 29 e la legge regionale 17 ottobre

effetti dell'applicazione della legge elettorale.". Il nuovo comma 2 recita: "il numero dei consiglieri regionali è quaranta", ed è stato aggiunto il comma "2bis. Fa inoltre parte del consiglio regionale il presidente della giunta regionale."

In relazione alla diminuzione del numero dei consiglieri è stata ridotta anche la composizione dell'Ufficio di presidenza modificando l'articolo 31 dello Statuto.

³⁸ La modifica al comma 1 dell'articolo 35 dello Statuto, consiste nella seguente: "il periodo *non inferiore a otto e non superiore a quattordici*" è sostituito dal seguente: "*non superiore a dieci*".

³⁹ Nel 2011 nella legge regionale 66/2011 (Legge finanziaria per l'anno 2012) fu inserita la sezione XI intitolata "Costi della politica", che tra le altre cose (riduzione del numero dei consiglieri, modifiche al trattamento indennitario dei consiglieri) già prevedeva anche la soppressione dell'assegno vitalizio e il passaggio al sistema contributivo (art. 154) a far data dalla X legislatura, "o comunque dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all'entrata in vigore della modifica dell'articolo 9, comma 7, dello Statuto", mentre per i consiglieri e gli assessori della legislatura in corso, "resta ferma la disciplina di cui alla l.r. 3/2009 nella formulazione antecedente all'entrata in vigore della presente legge" (della l.r. 66/2011 si veda anche gli articoli 151, 152, 153 e 155).

2013, n. 56 che disciplinano rispettivamente l'attività degli acconciatori e l'attività delle tinto-lavanderie e la legge regionale 27 novembre 2013, n. 71 che disciplina l'attività dell'albergo diffuso⁴⁰.

Inoltre, per le materie inerenti i servizi sociali si segnalano due leggi legate alla crisi economica, ma non solo: la legge regionale 45/2013 che interviene a sostegno delle famiglie dei lavoratori in difficoltà, e la legge regionale 50/2013 per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà.

Ultima segnalazione, per la voce settore, la legge regionale 51/2013 concernente la protezione e la bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e per la promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative.

Nella categoria semplificazione sono state inserite 2 leggi che si occupano di semplificazione amministrativa e normativa, la legge regionale 9/2013, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 "Legge di semplificazione e riordino normativo 2009") e la legge regionale 27/2013 (Disposizioni di semplificazione di carattere settoriale. Modifiche alla l.r. 23/2007, alla l.r. 1/2009, alla l.r. 35/2011 e alla l.r. 3/1994. Abrogazione parziale della l.r. 40/2009).

Nella prima legge sono state inserite tutte le disposizioni adatte a delineare un sistema di garanzie per la conclusione del procedimento amministrativo introducendo vari istituti, tra cui la disciplina del potere sostitutivo, ed anche disposizioni a garanzia dell'effettività della riduzione degli oneri amministrativi. Con la seconda legge le disposizioni di semplificazione sono state introdotte nelle leggi di settore attraverso la puntuale modifica delle disposizioni interessate e contemporaneamente sono state espunte dalla legge di semplificazione amministrativa generale (l.r. 40/2009).

Queste due leggi adoperano entrambe la tecnica legislativa di novellazione e potrebbero far parte anche della voce manutenzione.

Continuando nella disamina delle tipologie normative, 3 sono le leggi che si situano nella categoria provvedimento, 8 le leggi regionali di bilancio, mentre la maggior parte, cioè 27, sono inserite nella categoria della manutenzione.

Le leggi regionali collocate in questa categoria, quest'anno, non sono particolarmente corpose, fatta eccezione per la legge di manutenzione (l.r. 47/2013). Complessivamente le leggi di manutenzione sono intervenute a modificare 77 leggi a cui vanno sommati altri interventi contenuti in leggi con prevalente nuova disciplina, oppure contenute nelle due leggi di semplificazione e nelle leggi finanziaria e di bilancio, per un totale di 112 interventi di modifica esplicita sui testi normativi già esistenti, interventi che possono riguardare anche

⁴⁰ Nell'ordinamento toscano esiste un testo unico sul turismo (l.r. 42/2000 Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), dove avrebbe potuto trovare spazio anche la disciplina di questa nuova attività, ai sensi dell'articolo 44 dello Statuto che promuove la formazione (e il mantenimento) dei testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.

più volte la stessa legge. Tra le leggi che hanno subito più interventi di modifica si segnala la ormai nota legge regionale 1/2005 in materia di governo del territorio, modificata nel 2013 da 3 leggi e che è stata modificata da un totale di 33 leggi di modifica.⁴¹

Tra le leggi di più recente modifica si segnalano 3 interventi effettuati da leggi del 2013 su altrettante leggi del 2013 e 4 interventi di modifica su leggi del 2012, di cui 2 sulla legge regionale 79/2012 in materia di consorzi di bonifica, a cui si possono aggiungere, solo per completezza, gli 8 interventi sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio.

Le leggi inserite nella tipologia manutenzione toccano tutte le principali categorie della tipologia normativa e tutti i macrosettori. Infatti, all'interno delle leggi manutentive troviamo due testi che intervengono in materia di referendum (l.r. 3/2013 e l.r. 30/2013), interventi nel settore economico (l.r. 4/2013, l.r. 13/2013, l.r. 21/2013), in materia di territorio ed ambiente (l.r. 12/2013, l.r. 25/2013, l.r. 33/2013, l.r. 61/2013), in materia di servizi alla persona e alla comunità (l.r. 2/2013, l.r. 7/2013, l.r. 23/2013, l.r. 38/2013).

TABELLA N. 11 - CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA NORMATIVA – ANNO 2013

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2013	
	NR.	%
ISTITUZIONALE	9	15,0
SETTORE	10	16,7
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	2	3,3
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	3	5,0
INTERPRETAZIONE	1	1,7
MANUTENZIONE	27	45,0
BILANCIO	8	13,3
TOTALE	60	100

⁴¹ In ordine alla legge citata va segnalato che è già agli atti del Consiglio regionale una proposta di legge che sostituirà, tramite l'abrogazione espressa, la l.r. 1/2005 svolgendo, contemporaneamente, una profonda riforma in materia di governo del territorio in Toscana. Per informazioni più ampie si veda la relazione in materia di politiche per il governo del territorio. La proposta di legge dovrebbe essere approvata nel corso del 2014.

6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

La collocazione delle leggi regionali in una griglia composta da 6 macrosettori, suddivisi al loro interno in 48 voci, vede 12 leggi classificate alla voce 'finanza regionale', offre una presenza di 15 leggi nel macrosettoe 'ordinamento istituzionale' e 15 nel macrosettoe 'servizi alla persona e alla comunit '. Altre 9 leggi si collocano nel macrosettoe 'sviluppo economico e attivit  produttive', 6 leggi si collocano nella macromateria 'territorio ambiente e infrastrutture', e le ultime 3 che interessano pi  materie contenute in diversi macrosettori, sono segnalate alla voce 'multisettoe'.

All'interno dei macrosettori la distribuzione delle leggi occupa 23 voci sulle 48 in cui sono suddivisi i macrosettori, pari al 47,9%, con un piccolissimo decremento delle voci occupate, pari allo 0,1%, cio  una voce in meno, rispetto a quanto rilevato per la legislazione dell'anno 2012.

Per quanto riguarda le singole materie che compongono i macrosettori, nel 2013 raccoglie gli interventi legislativi pi  numerosi la voce 'enti locali e decentramento' con 7 leggi regionali, cio  le leggi istitutive dei nuovi comuni per fusione; 7 leggi rientrano nella voce 'bilancio', altre 6 leggi rientrano nella voce 'servizi sociali'. Tutte le altre materie comprendono da una legge ad un massimo di 3 leggi. (Tab. 12)

TABELLA N. 12 – CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E SOGGETTO PRESENTATORE PER IL 2013

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2013	2013	2013
Ordinamento istituzionale Tot 2013 = 15	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		2	2
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilit� e di incompatibilit� del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni		1	1
	4. Personale e amministrazione		2	2
	5. Enti locali e decentramento	6	1	7
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)		3	3

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2013	2013	2013
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2013 = 9	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	2		2
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche			
	14. Commercio, fiere e mercati	1		1
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)	1	1	2
	16. Agricoltura e foreste	2	1	3
	17. Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)				
20. Multimateria				
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2013 = 6	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	1		1
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	2	1	3

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2013	2013	2013
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	1	1	2
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	25. Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es. usi civici)			
	29. Multimateria			
	30. Tutela della salute	2	2	4
	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	4	2	6
	33. Istruzione scolastica e universitaria	1		1
	34. Formazione professionale			
	35. Lavoro			
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali			
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione		2	2
	40. Spettacolo			
	41. Sport			
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)		1	1
Servizi alla persona e alla comunità				
Tot 2013 = 15				

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2013	2013	2013
	43. Multimateria	1		1
Finanza regionale Tot 2013 = 12	44. Bilancio	7		7
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi	2		2
	47. Multimateria	3		3
Multisetto ⁴² Tot 2013 = 3	48. Multisetto	2	1	3
	TOTALE	39	21	60

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Le leggi regionali del 2013 sotto il profilo della tecnica redazionale si collocano per la maggior parte nell'ambito della voce 'novella', 29 leggi, cioè sono leggi di modifica di altre norme. Queste, sommate alle 5 leggi che vanno sotto la voce 'tecnica mista' che raccoglie le leggi che oltre a nuove disposizioni contengono anche modifiche a leggi vigenti, raggiungono la somma totale di 34 leggi che operano interventi manutentivi sul corpo normativo già vigente, e confermano il dato analogo risultante dalla classificazione per tipologia normativa che alla voce 'manutenzione' vede le leggi di modifica in numero prevalente (27 su 60).

Come si vede nella tabella sottostante il numero delle leggi che utilizzano lo strumento del testo nuovo sono in numero di 26 che in valore percentuale corrisponde al 43,4% e, se confrontato al valore percentuale delle leggi regionali contenenti testo nuovo dell'anno precedente è un valore in deciso aumento (nel 2012 le leggi con testo nuovo erano 19 su 65 pari al 29,3% del totale).

⁴² Si inseriscono qui tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, come, ad esempio, i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, etc.

TABELLA N. 13 – DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Tecnica redazionale	Anno 2013	
	NR. LEGGI	%
Testo nuovo	26	43,4%
Novella	29	48,3
Tecnica mista	5	8,3
Testo unico	0	0
Totale	60	100

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Anche per l'anno 2013 non può mancare una disamina della produzione legislativa da ascrivere all'iniziativa dei consiglieri.

Nel 2013 sono 21 le leggi approvate su proposta dei consiglieri, tra cui anche la proposta di legge di modifica statutaria⁴³, pari al 35%, con un aumento in percentuale sullo scorso anno di 5,7 punti, quando le leggi ad iniziativa consiliare erano nel numero di 19 (29,3%) su un totale di 65 leggi emanate. (Tab. 14)

Come anticipato nell'introduzione, le leggi ad iniziativa consiliare non consistono solo di proposte di legge provenienti dalla maggioranza che appoggia l'esecutivo, ma sono presenti diverse leggi le cui proposte sono a firma congiunta maggioranza ed opposizione o a cui hanno contribuito schieramenti diversi attraverso la partecipazione a gruppi di lavoro che hanno dato luogo a proposte di legge condivise.

Ne sono esempio la legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (*Disposizioni in materia di programmazione regionale*) e la legge regionale 46/2013 (*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*) entrambe frutto di distinti e appositi gruppi di lavoro costituiti in Consiglio regionale⁴⁴; la legge regionale 49/2013 (*Modifiche alla l.r. 4 luglio 2013, n. 34 (Disciplina del sostegno alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla 22/2002 ed alla l.r. 32/2002)*); la legge regionale 31 maggio 2013, n. 27 (*Disposizioni di carattere settoriale. Modifiche alla l.r. 23/2007, alla l.r. 1/2009, alla l.r. 35/2011 e alla l.r. 3/1994. Abrogazione parziale della l.r. 40/2009*); infine si segnala la legge regionale 57/2013

⁴³ Per una disamina della modifica si veda il precedente paragrafo sulla classificazione per tipologia normativa.

⁴⁴ Una trattazione più ampia delle 2 leggi citate si trova all'interno della relazione sulle politiche in materia istituzionale.

(*Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia*), frutto dell'unificazione di testi provenienti sia dalla maggioranza che dall'opposizione.

Alle leggi sin qui citate vanno aggiunte le 2 proposte di legge elaborate all'interno dell'Ufficio di presidenza dove sono presenti tutte le componenti politiche che fanno parte dell'assemblea legislativa.

Negli scorsi anni era stato segnalato come, spesso, le proposte di legge nate in Ufficio di presidenza erano inviate direttamente all'approvazione dell'aula e questo era avvenuto, nel 2012, anche per tre leggi ad iniziativa consiliare e tre ad iniziativa di Giunta.

Il fenomeno è stato rilevato anche per l'anno 2013 dove 3 proposte di legge di iniziativa consiliare⁴⁵ non sono passate dalle commissioni di merito e sono andate direttamente all'approvazione in aula, cosa che è accaduta anche per una proposta di legge di iniziativa dell'esecutivo⁴⁶.

TABELLA N. 14 – LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE ED INCIDENZA SUL NUMERO TOTALE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR. LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2010 ⁴⁷	12	30	40%
2011	16	53	30,2%
2012	19	65	29,3%
2013	21	60	35,0%
Totale legislatura	68	208	32,7%

⁴⁵ Si tratta della l.r. 30 luglio 2013, n. 42 (Contributo straordinario di solidarietà al carabiniere ferito nell'attentato del 27 aprile 2013 a Roma); della l.r. 10 dicembre 2013, n. 73 (Modifiche alla legge regionale 21 ottobre 1997, n. 76 "Riconoscimento e misure a sostegno dell'attività dell'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa "AICCRE" – Federazione regionale della Toscana") e della l.r. .30 dicembre 2013, n. 80 (Interpretazione autentica dell'articolo 13, comma 6, della legge regionale 6 novembre 2012, n. 61 in materia di anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive).

⁴⁶ È la l.r. 2 agosto 2013, n. 45 (*Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale*)

⁴⁷ Per l'anno 2010 il periodo considerato parte da maggio, cioè l'inizio della IX legislatura.

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Passando alla collocazione delle leggi di iniziativa consiliare in base alla tipologia normativa e all'analisi delle materie su cui tali leggi incidono, la tabella sottostante conferma la tendenza degli anni precedenti per cui le leggi di iniziativa consiliare non si limitano ad occuparsi di argomenti strettamente istituzionali, ma anche di materie ascrivibili a settori specifici. Anzi, come per lo scorso anno sono in maggioranza le leggi assegnate alla categoria 'settore'.

Di seguito alcune delle leggi di settore ad iniziativa consiliare di particolare significato: la legge regionale 16/2013 (*Tutela degli utenti dei servizi finanziari gestiti da soggetti terzi per conto degli enti locali della Toscana*), la legge regionale 22/2013 (*Diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva*), la legge regionale 34/2013 (*Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione. Modifiche alla l.r. 35/2000, alla l.r. 22/2002, ed alla l.r. 32/2002*), la legge regionale 50/2013 (*Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà*), la legge regionale 51/2013 (*Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative*), ed ancora la legge regionale 57/2013 (*Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia*), infine la legge regionale 71/2013 (*Disciplina dell'attività ricettiva di albergo diffuso*).

Facendo attenzione alle materie si vede come si passa dalla tutela della salute, agli interventi di tipo sociale, al sostegno alle attività per la comunicazione, fino alla disciplina di una particolare tipologia di servizi turistici.

L'ultima categoria della tipologia normativa occupata dalle leggi regionali di iniziativa consiliare è quella di 'manutenzione' che quest'anno risulta raccogliere 7 leggi regionali. Le materie toccate sono la modifica delle leggi in materia di referendum (l.r. 3/2012 e l.r. 30/2013), le disposizioni in materia di consorzi di bonifica (l.r. 8/2013); altre leggi operano modifiche di minore entità.

Infine citiamo, come categoria a se stante, la legge regionale 27/2013 contenente disposizioni di semplificazione settoriale effettuate attraverso modifiche alle relative leggi di settore⁴⁸.

⁴⁸ Si rimanda alla relazione in materia di politiche istituzionali per quanto riguarda l'iter di approvazione seguito da questa legge.

TABELLA N. 15 - TIPOLOGIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE APPROVATE NEL 2013

ANNO	2013	
TIPOLOGIA DELLE LEGGI	NR. LEGGI	%
ISTITUZIONALE	3	14,3
SETTORE	7	33,3
INTERSETTORIALE	0	0
RIORDINO	0	0
SEMPLIFICAZIONE	1	4,8
TESTI UNICI	0	0
PROVVEDIMENTO	2	9,5
INTERPRETAZIONE	1	4,8
MANUTENZIONE	7	33,3
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	21	100

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

L'ultimo aspetto sotto cui sono state esaminate le leggi di iniziativa consiliare è quello del versante della materia e del macrosettore in cui si collocano, classificazione con cui le leggi sono esaminate nel contenuto e non solo per il tipo di intervento che svolgono. Le leggi di iniziativa consiliare si collocano in tutti i macrosettori ad esclusione del macrosettore '*finanza regionale*', dove si trovano solo leggi di iniziativa dell'esecutivo. Gli interventi legislativi consiliari si concentrano per lo più nel macrosettore '*ordinamento istituzionale*' con 9 leggi e nel macrosettore '*servizi alla persona e alla comunità*' con 7 leggi, ma sono coperti anche gli altri macrosettori sia pure con 2 leggi per il macrosettore '*territorio ambiente e infrastrutture*', 2 leggi per il macrosettore '*sviluppo economico e attività produttive*' e 1 legge per il '*multi settore*'.

Infine uno sguardo alla distribuzione della legislazione ad iniziativa consiliare per quanto riguarda le 48 voci che compongono la griglia per materia dei macrosettori: le 21 leggi oggetto di analisi coprono 14 voci con un aumento di tre unità rispetto alla distribuzione rilevata nel 2012 e nel 2011 che coprivano, in entrambi gli anni, 11 voci. In percentuale le 14 voci del 2013 sono pari al

29,1%, ben più alto del valore percentuale delle 11 voci del 2012 che era pari al 22,9%. (Tab. 12)

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Anche per il 2013 non possiamo che ribadire quanto da diversi anni si segnala in questo capitolo, sottolineando come la presenza nella produzione legislativa toscana di un corposo numero di interventi normativi di tipo modificativo rischia di rendere vani gli sforzi che lo stesso legislatore ha compiuto per raggiungere una qualità legislativa e una chiarezza delle disposizioni attraverso la legge regionale 55/2008. Come si è, in altri casi, evidenziato, lo stratificarsi della legislazione attraverso l'uso delle modifiche, sia pure testuali, facilmente crea situazioni di difficoltà interpretative, di sfasature temporali tra quanto già applicato e quanto si andrà ad attuare, di incongruenze tra gli atti attuativi.

Soprattutto in presenza di interventi corposi di modifica, non è facile, nemmeno attraverso una puntuale applicazione delle regole di tecnica legislativa, riuscire ad evitare incongruenze ed errori.

Invece si segnala il tentativo di eliminare leggi con titoli molto lunghi, anch'essi dovuti spesso alla legislazione di modifica, attraverso la evidenziazione della materia interessata e a seguire la citazione breve delle leggi modificate. Pur sacrificando parzialmente la precisione che vorrebbe che le leggi modificate siano citate con il titolo, si è cercato di mantenere, nel titolo della nuova legge, tutte le informazioni necessarie al cittadino per comprendere velocemente sia le operazioni che la normativa ha intenzione di svolgere, sia la materia interessata da tali operazioni.

9.2. LEGGI IN VIGORE⁴⁹

Il numero delle leggi formalmente in vigore alla fine del 2013 si stima in 935, numero ottenuto sottraendo il numero delle leggi espressamente abrogate dal numero complessivo delle leggi emanate. Se al numero così ottenuto sottraiamo le leggi di bilancio, comprese le variazioni, e la legge di rendicontazione annuale, risultano in vigore 825 leggi. A questo risultato possiamo ancora sottrarre il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base, il risultato finale corrisponde a 537 leggi da ritenersi sostanzialmente in vigore.

⁴⁹ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Anche la produzione legislativa del 2013 è composta in prevalenza da leggi che hanno una entrata in vigore anticipata. Delle 60 leggi regionali, ben 32 hanno una entrata in vigore anticipato al giorno successivo alla pubblicazione e ancora 2 entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana. In valore percentuale le 34 leggi ad entrata in vigore anticipata corrisponde al 56,7% del totale delle leggi emanate nel 2013; il restante 43,3% di leggi che entrano in vigore secondo la normale previsione corrisponde a 26 leggi. (Tab. 16)

Le due leggi che entrano in vigore lo stesso giorno della pubblicazione sono la legge regionale 11/2013 (*Modifiche alla legge regionale 5 novembre 2009, n. 64 (Disciplina nelle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo)*) e la legge regionale 72/2013, n. 72 (*Contributi straordinari in favore della popolazione dei comuni colpiti dagli eventi alluvionali dei mesi di settembre e ottobre 2013*).

Senza citarle tutte, tra le 34 leggi che hanno l'entrata in vigore anticipata troviamo le leggi regionali n. 3 e n. 34 che dispongono modifiche in materia di svolgimento dei referendum consultivi sull'istituzione, derivante da fusione, di nuovi comuni; nel caso della prima legge citata è lo stesso titolo che dichiara l'urgenza⁵⁰.

È stata disposta l'entrata in vigore anticipata anche per le leggi di bilancio (l.r. 20, l.r. 37, l.r. 40, l.r. 55, l.r. 78), per la legge finanziaria (l.r. 77/2013) e per la legge di rendicontazione annuale (30/2013).

Sono entrate in vigore anticipata tutte le leggi istitutive di nuovi comuni nati dalla fusione di comuni già esistenti (l.r. 31, l.r. 32, l.r. 43, l.r. 67, l.r. 68, l.r. 69, l.r. 70).

Infine, troviamo tra le leggi ad entrata in vigore anticipata anche leggi regionali concernenti interventi di tipo sociale quali la già citata 72/2013 concernente gli aiuti per la popolazione colpita dalle alluvioni, la legge regionale 45/2013 (*Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale*).

⁵⁰ Il titolo della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 3 è (*Disposizioni urgenti in materia di svolgimento dei referendum consultivi sull'istituzione, derivante da fusione, di nuovi comuni*).

TABELLA RIASSUNTIVA N. 16 - ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI DELLA NONA LEGISLATURA

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
ANNO 2010	11	36,7	19	63,3	--	--	30	100
ANNO 2011	30	56,6	23	43,4	--	--	53	100
ANNO 2012	30	46,2	34	52,3	1	1,5	65	100
ANNO 2013	26	43,3	34	56,7	0	0	60	100

10. CONCLUSIONI

Riassumendo quanto fin qui esaminato, risulta che la produzione normativa della Regione Toscana dell'anno 2013 è diminuita leggermente rispetto alla legislazione approvata nel 2012, la diminuzione consta di 5 unità.

La legislazione dell'anno 2013 è connotata da un notevole tasso di successo dell'iniziativa consiliare che, come da alcuni anni a questa parte, non si occupa soltanto di intervenire nella materia istituzionale ma anche e spesso di materie settoriali.

Nel merito dell'iniziativa legislativa del Consiglio è stato evidenziato come l'iniziativa trasversale, cioè a firma di consiglieri di maggioranza e di opposizione, non avviene più solo all'interno dell'Ufficio di presidenza e tendenzialmente su proposte di legge istituzionali o sociale, ma si è spostata all'interno delle commissioni, in particolare della Prima Commissione permanente.

Infine, un'ultima riflessione sul momento dell'approvazione delle leggi regionali, poiché è stato rilevato, rispetto al 2012, un minore ricorso all'approvazione delle proposte di legge direttamente in aula, senza il passaggio nella commissione di merito: 4 proposte di legge sono state esaminate direttamente dall'aula (1 di iniziativa della Giunta e 3 di iniziativa consiliare) contro le 10 dello scorso anno.

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO

REDATTORE: Matteo Santoro

La Commissione di Controllo, si configura come un vero e proprio punto di snodo fra Consiglio, Giunta e amministrazione regionale nella fase di attuazione dell'indirizzo politico-programmatico della Regione. L'attività della Commissione di Controllo ha carattere trasversale e le sue funzioni sono di controllo, referente e di vigilanza. Nell'anno 2013 la Commissione ha esaminato complessivamente 17 atti e più precisamente 7 proposte di deliberazioni e 10 proposte di legge.

1. FUNZIONI DI CONTROLLO

La Commissione ha espresso n. 6 pareri preventivi sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale e di settore prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Nessun atto è stato dichiarato improcedibile.

Infine sono stati esaminati ai fini delle "osservazioni", per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione, n. 9 atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'assestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

2. FUNZIONI REFERENTE

La proposta di legge n. 243 concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2012, divenuta poi legge regionale 25/2013, sulla quale la Commissione ha espresso parere referente, contiene il risultato della gestione per l'esercizio finanziario di riferimento e si articola nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio, ai sensi della legge regionale che disciplina la materia del bilancio e della contabilità (l.r. 36/2001). La Commissione raccomanda alla Giunta Regionale di prestare maggior attenzione sulla riscossione dei residui attivi, nonché sulla propria capacità dei pagamenti rispetto agli impegni.

La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, evidenziando che il saldo di bilancio 2012 manifesta un risultato a consuntivo

positivo, dovuto al buon livello di realizzo dell'entrata ed una programmazione della spesa ben orientata in coerenza con i vincoli del patto di stabilità interno e secondo le priorità politiche-programmatiche del Programma Regionale di Sviluppo.

La Commissione inoltre auspica:

- soluzioni più celeri secondo principi di economicità per la cessione delle partecipazioni azionarie delle società non considerate strategiche ed un'ulteriore riflessione su quelle società considerate strategiche;
- la razionalizzazione del patrimonio immobiliare in particolare quello riguardante le sedi degli uffici regionali;
- il proseguimento nella diminuzione della spesa corrente anche in riferimento alle politiche di gestione del personale.

Sulla proposta di deliberazione n. 349 concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2012, divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 43/2013, la Commissione ha espresso parere favorevole all'unanimità, valutando in maniera positiva la strada intrapresa per la progressiva diminuzione dell'avanzo di amministrazione nonché per il progressivo contenimento della spesa e raccomanda di valutare l'opportunità di dotare il bilancio di previsione annuale e pluriennale di un documento programmatico gestionale che consenta di introdurre uno strumento di programmazione e di misurazione degli obiettivi assegnati a ciascuna articolazione organizzativa.

3. FUNZIONI DI VIGILANZA

Tale funzione si esplica con l'attività di vigilanza sul programma e sul rendiconto dell'attività contrattuale e sulla gestione del patrimonio regionale e degli Enti dipendenti. Per svolgere al meglio questa attività è stata richiesta più volte la presenza degli uffici della Giunta regionale e degli enti dipendenti per i necessari approfondimenti.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale, la Commissione ha svolto un'attività di vigilanza, acquisendo gli atti di programmazione, variazione e consuntivo, prestando maggiore attenzione al contenuto e alle modalità di affidamento degli appalti, contratti di servizi e forniture.

Nel corso del 2013, la Commissione ha inoltre proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio, seguendo con particolare attenzione le dismissioni, il piano di razionalizzazione delle sedi in funzione del risparmio delle locazioni passive e le vicende relative ad alcuni beni che sono stati oggetti di peculiare interesse da parte degli amministratori.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

REDATTORE: Paolo Cappelletto

1. I DATI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Nelle 13 sedute svolte dal Consiglio delle autonomie locali nel periodo gennaio-dicembre 2013 sono stati esaminati 52 atti (47 l'anno precedente) sui quali è stato espresso, ai sensi della legge regionale 36/2000 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali), parere obbligatorio.

I pareri hanno riguardato: 9 proposte di delibera, 14 proposte di regolamento, 1 proposta di risoluzione e 24 proposte di legge delle quali 21 di iniziativa della Giunta regionale e 3 di iniziativa consiliare (proposta di legge n. 218 "Disposizioni in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 91/1998"; proposta di legge n. 256 "Disposizioni in materia di programmazione regionale"; proposta di legge n. 259 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali").

Sono stati inoltre adottati 4 pareri inerenti proposte di delibere della Giunta regionale, per il preventivo parere obbligatorio del CAL, così come previsto dalla legge regionale 68/2011.

La classificazione per macrosettori evidenzia una concentrazione degli atti in "Territorio Ambiente Infrastrutture" (18), "Sviluppo e attività produttive" (15) e "Finanza regionale" (11). Residuano 4 atti nel macrosettor "Servizi alla persona e alla comunità", 2 attribuibili a "Ordinamento istituzionale" e ulteriori 2 attribuibili a "Provvedimenti multisettore".

Dei 52 pareri approvati dal CAL, 49 sono stati deliberati con voto unanime e solamente 3 a maggioranza dei votanti (proposta di deliberazione n. 400 "Piano regionale di gestione di rifiuti e bonifica dei siti inquinati"; proposta di regolamento n. 97 "Regolamento di attuazione dell'art. 87 della legge regionale 68/2011 sulla ripartizione del Fondo regionale per la montagna"; proposta di delibera n. 334 "Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdcr n. 10 del 14 febbraio 2011").

Parere integralmente favorevole è stato dato su 32 pareri. I restanti 20 sono stati approvati con raccomandazioni o con condizioni. Nel dettaglio: i pareri favorevoli con raccomandazioni su proposte di legge sono stati in totale 13, per le proposte di delibera 1 e, ugualmente 1, per le proposte di regolamento, per le proposte di delibera di cui alla legge regionale 68/2011 e per l'unica proposta di risoluzione esaminata.

Tre, invece, i pareri favorevoli, ma condizionati da richieste di modifica: 1 proposta di legge (proposta di legge n. 272 "Modifiche alla legge regionale

79/2012 ‘Nuova disciplina in materia di Consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della legge regionale 34/1994’, alla legge regionale 21/2012 ‘Disposizioni urgenti in materia di difesa del rischio idraulico e tutela dei corsi d’acqua’ e alla legge regionale 91/1998 ‘Norme per la difesa del suolo’); 1 proposta di delibera (pdd n. 334 “Adozione dell’integrazione al PIT per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdcr n. 10 del 14 febbraio 2011”) e 1 proposta di regolamento (del. n. 883 “Schema di regolamento di attuazione dell’art. 5 della legge regionale 80/2012 ‘Trasformazione dell’ente Azienda regionale agricola di Alberese in Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000’ relativo all’utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti”).

2. I PARERI SOTTOPOSTI A CONDIZIONI

Rispetto all’anno passato, dunque, il numero di pareri vincolati a condizioni è sensibilmente calato (erano 10 nel 2012). Esaminiamo ora nel merito i pareri che il CAL ha voluto sottoporre al Consiglio regionale con l’indicazione di quelle modifiche ritenute necessarie perché il parere espresso possa considerarsi favorevole.

La proposta di legge n. 272 (Modifiche alla legge regionale 79/2012 “Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994”, alla legge regionale 21/2012 “Disposizioni urgenti in materia di difesa del rischio idraulico e tutela dei corsi d’acqua” e alla legge regionale 91/1998 “Norme per la difesa del suolo”) consente, nella fase di transizione, ai commissari e alle unioni dei comuni che svolgono le funzioni della bonifica, di continuare ad operare con piena legittimità. Con tale proposta di legge si intende inoltre garantire la piena operatività del nuovo sistema, prevedendo la nomina di appositi commissari da parte della Giunta e disciplinando la prima nomina del direttore generale.

In considerazione anche del fatto che la proposta di legge non è stata trattata al Tavolo di concertazione istituzionale, il CAL ha ritenuto di fare proprie le osservazioni presentate da UNCEM Toscana e inserirle, come condizioni, nel parere trasmesso al Consiglio regionale. Nel merito le condizioni indicate attengono alla modifica degli articoli 3, 4 e 23 della proposta di legge. Si propone in particolare di stralciare l’applicazione della proposta di piano al reticolo di gestione di cui all’articolo 22, comma 2, lettera e) in quanto trattasi di reticolo ancora in corso di definizione e comunque ben più esteso nella sua attuale individuazione provvisoria rispetto al reticolo interessato dalle attività pregresse e svolte fino ad oggi da parte degli enti di bonifica.

Si chiede inoltre di posticipare ad almeno il 30 novembre la scadenza per l’invio alla Giunta regionale delle proposte di piano delle attività di bonifica e di

posticipare la scadenza dal 30 novembre almeno al 31 dicembre per l'approvazione del bilancio preventivo 2014 da parte dei commissari straordinari di cui alla legge regionale 47/2010 e dei presidenti delle unioni sulla base delle eventuali osservazioni che la Giunta regionale può formulare nei trenta giorni successivi al ricevimento del bilancio.

Viene infine proposto di modificare la norma che prevede che i consorzi debbano "avvalersi del personale delle unioni dei comuni", correggendo in tal modo una disposizione secondo cui si andavano a costituire all'interno delle unioni di comuni uffici dipendenti giuridicamente dalle unioni stesse, ma funzionalmente dipendenti dal consorzio con diretto "avvalimento".

Con la proposta di delibera n. 334 recante "Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdcr n. 10 del 14 febbraio 2011", la Regione prende atto delle nuove ipotesi di orientamento della pista contenute nel documento presentato da ENAC e delle conseguenti prescrizioni; contemporaneamente definisce per il parco della Piana il progetto generale di "parco agricolo", le misure di salvaguardia delle principali aree di riferimento del parco stesso, nonché un programma di interventi finalizzati all'attuazione del parco e alla sostenibilità del sistema territoriale di riferimento. Per la qualificazione aeroportuale definisce una procedura in grado di garantire la migliore qualificazione nel contesto territoriale dato, la salvaguardia dell'area di sviluppo delle diverse ipotesi di pista, le prescrizioni riferite alle diverse ipotesi di progetto ad essa relative, l'attivazione di un comitato di garanzia sulla sostenibilità dell'attività aeroportuale, la previsione di un dibattito pubblico sul progetto di qualificazione dell'aeroporto.

La lunga gestazione del provvedimento e l'approfondito confronto svolto sia in sede di concertazione istituzionale, sia nelle consultazioni promosse dalle commissioni competenti con i soggetti pubblici e privati interessati, ha avuto quale esito, nell'espressione di giudizio del CAL, un parere, votato a maggioranza, contenente precise e dettagliate condizioni: l'accettazione della costituzione di un sistema aeroportuale, che ricomprenda gli aeroporti "Galileo Galilei" e "Amerigo Vespucci", secondo la proposta formalizzata dal Ministero dei trasporti e delle infrastrutture e dall'ENAC; la realizzazione, preventiva rispetto all'approvazione dell'integrazione al PIT, di una struttura d'integrazione societaria fra le società ADF SpA e SAT SpA per mezzo di una nuova società che verrebbe ad assumere il ruolo di holding; la precisazione, negli atti che formano il PIT, della specifica e distinta funzione operativa per ciascuno degli aeroporti; la garanzia di un piano finanziario di ADF SpA di finanziamento dell'investimento necessario alla realizzazione della nuova pista di volo dell'aeroporto "Vespucci" e delle opere che detta realizzazione rende necessarie. Finanziamento che non dovrà in nessun modo e in nessuna misura incidere a detrimento del piano di investimenti in corso di realizzazione da parte di SAT SpA; le opportune assicurazioni perché l'approvazione dell'integrazione del PIT

non rallenti e/o contraddica la previsione della realizzazione di un impianto di termovalorizzazione per il trattamento di rifiuti solidi urbani dell'ATO Toscana Centro, previsto nel territorio del Comune di Sesto Fiorentino e assolutamente indispensabile in una corretta ed equilibrata strategia regionale di trattamento e recupero dei rifiuti solidi urbani, secondo la programmazione vigente.

Nella delibera della Giunta regionale n. 883 del 29 ottobre 2013 recante "Schema di regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge regionale 80/2012 'Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000' relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti" l'obiettivo del legislatore regionale è di inserire nel più ampio progetto della Banca della terra anche i terreni censiti come abbandonati o incolti, che unitamente ai terreni del patrimonio agricolo e forestale regionale o ai terreni resi disponibili da altri soggetti pubblici e privati, potranno essere messi a disposizione dell'imprenditoria privata. Per raggiungere tale scopo la proposta di regolamento attribuisce all'ente Terre regionali toscane il compito di istruire, valutare ed approvare i piani per la rimessa a coltura che devono essere presentati da coloro che intendono chiedere l'assegnazione dei terreni. Sottoposto alla procedura semplificata di concertazione istituzionale, il provvedimento è accolto con parere favorevole del CAL pur inserendo, quale condizione, la richiesta alla Giunta regionale di apportare le necessarie modifiche al fine di non far gravare solo sui comuni l'onere e la responsabilità del censimento dei territori incolti o abbandonati.

3. GLI ATTI DI MAGGIOR RILIEVO POLITICO-ISTITUZIONALE

L'appuntamento annuale con il Documento di programmazione economico e finanziaria (DPEF), rappresenta per il CAL un momento di intensa e partecipata discussione. In esso sono delineate le priorità delle politiche regionali, le regole e i vincoli del patto di stabilità e le inevitabili ricadute delle manovre finanziarie statali. La permanente incertezza derivante dalle scelte del Governo e dal contesto istituzionale rende complesso il percorso di approvazione del DPEF. Tuttavia il 2013 ha visto un ampio confronto al Tavolo di concertazione istituzionale e generale e nei Tavoli tematici, con la presenza di tutti i componenti della Giunta, chiamati ad illustrare le priorità del proprio settore e a rispondere alle richieste di chiarimento avanzate dai partecipanti. Ciò ha fatto sì che sulla proposta di Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2014 il CAL abbia espresso parere favorevole con voto unanime e con raccomandazioni orientate a migliorarne alcuni aspetti specifici: prevedere, relativamente all'ambito di intervento "Competitività del sistema agro-forestale", nel Piano regionale agricolo-forestale 2012-2015, iniziative specifiche per la gestione faunistica venatoria dirette al controllo della sovrappopolazione della fauna selvatica; inserire, nell'ambito di intervento

“Valorizzazione e qualificazione dell’offerta del patrimonio culturale” e, in particolare, tra le iniziative volte al sostegno alle politiche della memoria e della Resistenza, per i valori e il significato che il luogo rappresenta, il potenziamento della viabilità di S. Anna di Stazzema; prestare, nell’ambito di intervento “Valorizzazione e qualificazioni del patrimonio edilizio” la massima attenzione ai fenomeni di disagio abitativo, incrementando politiche di ampliamento dell’offerta e attuando incisive misure per la sostenibilità del canone di locazione; proseguire con la massima determinazione, nell’ambito di intervento “Attuazione dell’Agenda digitale”, nell’azione di semplificazione e di trasparenza nei procedimenti amministrativi, implementando gli interventi di innovazione tecnologica al fine di migliorare le performance della pubblica amministrazione anche in tema di contrasto all’evasione fiscale.

Altro provvedimento su cui si è concentrato l’impegno del CAL, con un lavoro protrattosi per più sedute, è la proposta di legge n. 282 “Norme per il governo del territorio”. La Regione intende, con questa sostanziale riforma della legge regionale 1/2005, garantire un’azione pubblica più efficace, valorizzando il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastando il consumo di suolo, promuovendo il ruolo multifunzionale del territorio rurale, promuovendo altresì la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani; mantenere la “governance territoriale” quale modello di relazioni tra soggetti pubblici competenti in materia di governo del territorio nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e garantire al contempo una maggiore responsabilizzazione di ciascun soggetto; pervenire ad una revisione generale della normativa del governo del territorio per ciò che attiene ai principi, ai soggetti, alle procedure, alle forme di collaborazione interistituzionale e di risoluzione dei conflitti, alla tutela del paesaggio e alla qualità del territorio, ai contenuti dei piani e alla partecipazione; disciplinare le forme della pianificazione intercomunale in applicazione della normativa statale e regionale sulle autonomie locali; prevedere una disciplina transitoria al fine di graduare l’inserimento dei contenuti delle nuove disposizioni negli strumenti di pianificazione degli enti locali.

Il tavolo di lavoro tra Regione, ANCI, UPI ed UNCEM si è aperto fin dal mese di gennaio 2013, proseguendo poi con incontri tecnici e politici fino a settembre, le procedure di concertazione istituzionale e generale sono state esperite in una serie di riunioni conclusesi nel luglio dello stesso anno. Il Consiglio delle autonomie locali si è espresso con parere favorevole e con voto unanime, accogliendo, come raccomandazioni, le osservazioni contenute in un documento presentato al CAL da ANCI Toscana e UNCEM Toscana. In particolare le raccomandazioni riguardano aspetti specifici contenuti nel testo normativo, tra i quali: la perequazione territoriale, le strutture commerciali al dettaglio, l’edilizia residenziale sociale; la perimetrazione del territorio urbanizzato, la pianificazione intercomunale, la Conferenza di co-pianificazione,

le varianti semplificate del Piano operativo, i dimensionamenti nel Piano strutturale e nel Piano operativo, gli standard urbanistici e la rigenerazione urbana, la tempistica obbligatoria per l'adeguamento degli strumenti comunali.

4. LA VERIFICA DELL'ESITO DEI PARERI

Ci sembra opportuno ricordare in apertura di questo paragrafo che l'articolo 66 dello Statuto della Regione stabilisce che gli organi regionali, in caso di parere del Consiglio delle autonomie locali contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, possono disattendere il parere deliberato, ma con motivazione espressa. Allo stesso modo, l'articolo 64 del regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale dispone che la commissione consiliare competente, ove ritenga di procedere anche in caso di parere contrario, ovvero di non accogliere le condizioni poste, deve integrare il preambolo dell'atto normativo o la parte narrativa dell'atto amministrativo con la motivazione del mancato accoglimento.

Le specifiche condizioni contenute nel parere deliberato sulla proposta di legge n. 272 (Modifiche alla legge regionale 79/2012 "Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla legge regionale 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994", alla legge regionale 21/2012 "Disposizioni urgenti in materia di difesa del rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua" e alla l.r. 91/1998 "Norme per la difesa del suolo"), vengono integralmente accolte dal Consiglio regionale, adeguando conseguentemente ad esse il testo della legge.

Più articolate le motivazioni espresse dal Consiglio regionale in merito alle richieste di modifica avanzate dal CAL sulla proposta di delibera n. 334 (Adozione dell'integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze. Integrazione alla pdc n.10 del 14 febbraio 2011). Il Consiglio ha ritenuto che alcune delle condizioni formulate dal CAL fossero già incluse nel testo della deliberazione, mentre altre "potranno essere approfondite solo successivamente, sulla base di ulteriori elementi di valutazione non acquisibili in questa fase".

Infine, per quanto riguarda la delibera della Giunta regionale n. 883 del 29 ottobre 2013 (Schema di regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge regionale 80/2012 "Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000" relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti), le richieste di modifica contenute nelle condizioni poste dal CAL a corredo del parere espresso sono, ad oggi, ancora all'esame della Giunta regionale.

LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

REDATTRICE: Rita Lupi

1. PREMESSA

La Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS), istituita dalla legge regionale 4 aprile 2007, n. 20, ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto, costituisce la rappresentanza, nel Consiglio regionale e nel suo operare, delle autonomie che compongono il Terzo Settore, vale a dire il mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e del "non profit" della Toscana con funzioni consultive e di proposta sui principali atti di programmazione economica, sociale e territoriale della Regione.

Gli aspetti innovativi introdotti dalla normativa regionale hanno evidenziato la significatività di tale esperienza ma anche gli aspetti problematici che hanno reso difficile l'operatività di questo organismo e che determinano la necessità di revisione della disciplina della COPAS per snellire le procedure di nomina, di funzionamento e per meglio definire le competenze assegnate.

2. IL PROGRAMMA ANNUALE DI ATTIVITÀ

La legge regionale 20/2007 prevede che la Conferenza organizzi i propri lavori sulla base di un programma annuale di attività. A tal fine la presidenza della COPAS ha predisposto un documento, in base alle funzioni declinate dall'articolo 7 della legge regionale 20/2007, che è stato approvato all'unanimità nella seduta plenaria del 10 aprile 2013.

In base alle indicazioni del programma e per quanto attiene alle attività di approfondimento delle materie di competenza (articolo 7, comma 1, lettere a) e b) della legge regionale 20/2007), è stata realizzata l'iniziativa nell'ambito della rassegna "TERRA FUTURA - mostra convegno delle buone pratiche di sostenibilità" (Firenze 17/19 maggio 2013), sul tema delle reti di comunicazione sociale e come queste siano in grado di raccontare il paese reale promuovendo la partecipazione dei cittadini. Inoltre, in collaborazione con la rete europea "Réseau Européen des Villes & Régions de l'Économie Sociale (REVES)", la COPAS ha partecipato il 6 giugno 2013 al "PRIX REVES D'EXCELLENCE 2013", iniziativa internazionale che ha lo scopo di individuare e premiare i migliori esempi di partnership nei settori dello sviluppo locale, del welfare e dell'inclusione sociale.

Inoltre il programma di attività ha anche previsto di realizzare una ricerca, in collaborazione con l'Agenzia regionale di sanità (ARS), relativa al tema: "Il Terzo Settore nei nuovi scenari delle cure: nuove risposte per nuovi

bisogni”. Tale progetto, che sarà compiutamente implementato nel corso del 2014, rientra nell’ambito dell’attività di verifica delle politiche regionali sulla vita sociale e sul ruolo dei soggetti sociali, prevista dalla normativa regionale e potrà fornire al legislatore regionale validi elementi per comprendere le dinamiche e le trasformazioni in atto nella nostra società.

3. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

L’esame dei provvedimenti, assegnati ai sensi dell’articolo 7, comma 1, lettera c) della legge regionale 20/2007, hanno riguardato la proposta di deliberazione n. 334 “Adozione dell’integrazione al PIT per la definizione del parco agricolo della piana e per la qualificazione dell’aeroporto di Firenze. Integrazione PdCR n. 10 del 14-02-2011” e la proposta di risoluzione n. 219 “Documento di programmazione economica e finanziaria per l’anno 2014. Adozione”.

Il dibattito in merito alla proposta di deliberazione 334 ha fatto emergere diverse problematiche e, pertanto, è stata presa la decisione di non formulare alcun parere ma di inviare ai presidenti delle Commissioni referenti un documento contenente le motivazioni di tale scelta. In tale documento si sottolinea la necessità di garantire percorsi importanti di informazione, partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, finalizzati non solo al rispetto degli interessi e degli stili di vita degli stessi ma anche ad evitare conflitti e posizioni negative pregiudiziali della cittadinanza, proprio in considerazione dei molteplici e significativi impatti sulla comunità che derivano dall’attuazione del piano stesso.

Analoghe osservazioni sono emerse nell’esame della proposta di risoluzione n. 219 per la quale la COPAS ha formulato un parere favorevole, accompagnato da raccomandazioni, in cui si sottolinea l’importanza di dare priorità ai luoghi di effettiva partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni di rappresentanza, per pervenire alla definizione dell’architettura istituzionale e per condividere le proposte innovative, nella programmazione degli interventi e dei servizi, al fine di garantire la sostenibilità del sistema di “welfare” in Toscana.

Elemento di novità per i lavori della Conferenza è stata la richiesta di formulazione del parere per la proposta di legge, d’iniziativa consiliare, n. 256 “Disposizioni in materia di programmazione regionale”, ai sensi dell’articolo 7, comma 1, lettera d) della legge regionale 20/2007, che dispone che la Conferenza esprima *“parere sugli altri atti di programmazione economica, sociale e territoriale, generale e settoriale, sottoposti all’esame del Consiglio regionale, laddove ne facciano richiesta una commissione consiliare permanente o un quinto dei consiglieri o presidenti di almeno tre gruppi consiliari cui aderiscano, nel complesso, non meno di un quinto dei consiglieri”*.

Nel corso della seduta, convocata per l'esame del provvedimento, è emerso l'apprezzamento dei presenti per tale assegnazione, accompagnato dall'auspicio che la Conferenza sia chiamata, in modo sistematico, ad esprimere un parere sulle proposte di legge che più da vicino interessano le autonomie sociali.

E' opportuno ricordare, infatti, che la legge istitutiva non solo non prevede il potere di iniziativa legislativa per la COPAS ma non le assegna neppure funzioni consultive in riferimento alle proposte di legge direttamente o indirettamente collegate agli atti di programmazione, aspetto quest'ultimo più volte segnalato affinché possano essere introdotte opportune modifiche normative.

Entrando nel merito del provvedimento, la Conferenza ha espresso parere favorevole accompagnato, però, da raccomandazioni finalizzate ad evidenziare la necessità che, in legge, sia esplicito il riferimento agli organismi istituzionali che, come la COPAS, sono chiamati ad intervenire e a dare pareri nel percorso di formazione degli atti di programmazione regionale, e sia altrettanto esplicito il riferimento all'attività di verifica degli impatti delle politiche regionali, svolta dalla COPAS ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera e) della legge regionale 20/2007, ad integrazione delle analisi di valutazione delle politiche regionali che il Consiglio regionale può attivare.

LA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITA'

REDATTRICE: Caterina Ammendola

1. PREMESSA

Quella di seguito illustrata è l'analisi dell'attività consultiva svolta dalla Commissione regionale pari opportunità della Toscana (CRPO) nel periodo gennaio-dicembre 2013.

In tale arco di tempo, la Commissione si è riunita complessivamente 18 volte, esprimendo 6 pareri obbligatori su proposte di deliberazione, 2 su proposte di legge e 1 su proposta di risoluzione.

La Commissione, nei pareri emessi, ha inteso promuovere l'attenzione sistematica alla trasversalità delle politiche di genere in tutti gli atti normativi e di programmazione per un'applicazione concreta della strategia del gender mainstreaming.

Il mainstreaming, in una prospettiva di genere, è il processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne di ogni azione pianificata, compresa la legislazione, le politiche o programmi, in tutti i settori e a tutti i livelli. Si tratta di una strategia che a partire dalla progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali fa in modo che le donne e gli uomini possano beneficiare in ugual misura dell'uguaglianza e che la disuguaglianza non si perpetui. L'obiettivo finale è quello di raggiungere la parità tra i sessi.

Questo metodo consiste nella valutazione degli effetti, eventualmente discriminatori, che possono derivare dall'adozione di un dato provvedimento, prima che questo sia assunto.

Tutto ciò nella convinzione che la parità uomo-donna debba essere intesa come implementazione delle diverse politiche regionali ed elemento essenziale della crescita socio-economica dell'intera regione.

2. ANALISI DEI PARERI ESPRESSI DALLA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

In merito alle proposte di deliberazione, la Commissione si è espressa positivamente, non rilevando elementi di valutazione negativi riferibili alle politiche di genere nei provvedimenti oggetto del suo esame.

- Proposta di deliberazione n. 311 del 21 dicembre 2012: "Programma pluriennale investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002/2007 e aggiornamento 2011: stato attuazione 2012 e modifica

conseguente al monitoraggio dicembre 2012 (deliberazione Consiglio regionale 27 febbraio 2002, n. 35).”

Detto provvedimento è stato deliberato nella seduta della Commissione Pari Opportunità, con parere favorevole, il 15 gennaio 2013.

La proposta di deliberazione in esame ha ad oggetto l’aggiornamento al Programma pluriennale degli investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002/2007 e aggiornamento 2011.

Tale atto si rende necessario in conseguenza del monitoraggio che verifica periodicamente lo stato di attuazione di detto programma e che, eventualmente, lo modifica, in relazione alle specifiche esigenze territoriali di rilevanza regionale e dispone l’elenco degli interventi finanziati.

La programmazione e le sue modifiche sono effettuate sulla base della concertazione tra la Conferenza Regione Toscana, Province e ANCI.

Considerato che detto programma è stato concertato con le province interessate dagli interventi e considerato che si tratta di un documento altamente tecnico, di finanziamento, nonché di riutilizzo di economie di finanziamento di opere di interesse regionale, si ritiene che non sussistano elementi di valutazione negativi o integrativi riferibili alle politiche di genere;

- Proposta di deliberazione n. 334 del 7 marzo 2013: ”Adozione dell’integrazione al PIT per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell’Aeroporto di Firenze. Integrazione alla P.d.C.R n. 10 del 14-02-2011.”

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione pari opportunità il 26 marzo 2013.

La CRPO nell’ambito delle proprie competenze, ovvero in relazione all’attuazione del principio di uguaglianza tra i generi, al fine di favorire ed espandere l’accesso delle donne al mercato del lavoro, nonché di valorizzare e sviluppare la professionalità delle donne già occupate (articolo 5, comma 2 lettere c1 e c2 della legge regionale 76/2009) e limitatamente a questi aspetti, in merito alla proposta di deliberazione in oggetto, rileva quanto segue.

La CRPO auspica che vengano adottate azioni concrete tese a favorire l’occupazione femminile in particolare nell’ambito degli interventi previsti nell’allegato programmatico “*Interventi correlati al Parco agricolo della Piana per una migliore fruizione del parco archeologico di Gonfienti*”, quali la costituzione del centro servizi per la conservazione, documentazione e valorizzazione dell’area e la redazione di un piano della comunicazione.

La CRPO inoltre osserva, in merito all’allegato programmatico “*Promozione delle attività agricole e di forestazione legata alle esigenze di mitigazione ambientale, riqualificazione e valorizzazione del parco della piana*”, che non sono citate misure di incentivazione dell’occupazione femminile tra gli strumenti individuati per sostenere “*gli investimenti agricoli, la promozione*

dell'imprenditoria giovanile, lo sviluppo della competitività e della multifunzionalità aziendale” e ne chiede quindi l'esplicita indicazione.

- Proposta di deliberazione n. 379: “Programma pluriennale investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002/2007 e aggiornamento 2011: stato attuazione 2013 e modifica conseguente al monitoraggio maggio 2013 (deliberazione Consiglio regionale 27 febbraio 2002, n. 35)”.

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 10 settembre 2013.

La Commissione, considerato che la proposta di deliberazione in oggetto è provvedimento di mero finanziamento, nonché di riutilizzo di economie di finanziamento, di opere di interesse regionale, ritiene che non sussistano elementi di valutazioni negative o integrative riferibili alle politiche di genere.

- Proposta di deliberazione n. 388: “Approvazione del Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)”.

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 3 ottobre 2013.

La Commissione nell'apprezzare la proposta di deliberazione in oggetto per aver accolto le osservazioni della CRPO tese a mettere in evidenza la relazione tra le politiche di genere e politiche di mobilità, in presenza di una evidente differenza di necessità di trasporto pubblico locale tra donne e uomini, dal momento che i due soggetti si muovono in modo diverso e per ragioni spesso differenti.

- Proposta di deliberazione n. 390: “Programma pluriennale investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002-2007 e aggiornamento 2011: aggiornamento in osservanza alle disposizioni di cui all'art. 38 e all'art. 45 della l.r. 77/2012 e s.m.i, legge finanziaria per l'anno 2013 (deliberazione Consiglio regionale 27 febbraio 2002, n. 35)”

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 3 ottobre 2013.

La proposta di deliberazione in esame ha ad oggetto l'aggiornamento al Programma pluriennale investimenti sulla viabilità di interesse regionale per gli anni 2002/2007.

Tale atto si rende necessario in conseguenza del monitoraggio che verifica periodicamente lo stato di attuazione di detto programma e che, eventualmente, lo modifica, in relazione alle specifiche esigenze territoriali di rilevanza regionale e dispone l'elenco degli interventi finanziati.

Considerato che si tratta di un provvedimento di opere di interesse regionale si ritiene che non sussistano elementi di valutazioni negative o integrative riferibili alle politiche di genere.

- Proposta di deliberazione n. 400: “Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”.

Detto provvedimento è stato deliberato, con parere favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 12 novembre 2013.

La proposta di deliberazione in esame ha ad oggetto l’adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.

Tale atto si rende necessario per aderire pienamente ai principi e agli obiettivi introdotti dalle disposizioni comunitarie e quindi la Regione Toscana, in materia di rifiuti, deve orientare le proprie strategie alla riduzione della produzione dei rifiuti, all’aumento della raccolta differenziata e al sostegno del riciclo.

Considerato che si tratta di un provvedimento di opere di interesse regionale si ritiene che non sussistano elementi di valutazioni negative o integrative riferibili alle politiche di genere.

- Proposta di legge n. 290 del 15 novembre 2013 “Legge finanziaria per l’anno 2014”
- Proposta di legge n. 291 del 15 novembre 2013 “Bilancio di Previsione per l’anno finanziario 2014 e Pluriennale 2014/2016”
- Proposta di risoluzione n. 219 del 15 novembre 2013: “Documento di programmazione economica e finanziaria per l’esercizio 2014. Adozione”

Per detti provvedimenti è stato deliberato un unico parere, con esito favorevole, nella seduta della Commissione Pari Opportunità il 4 dicembre 2013.

La CRPO esprime parere favorevole sui provvedimenti di cui all’oggetto, in relazione agli indirizzi programmatici in materia di politiche di genere ed agli indirizzi programmatici sotto indicati.

Pur considerato che alcune azioni di potenziamento dei servizi sociali e sanitari possano anche indirettamente sostenere la rete di contrasto alla violenza di genere, si rileva che anche per il 2014 nessuna risorsa è destinata specificatamente in questa direzione. In particolare non è previsto alcun sostegno finanziario per le azioni previste dalla legge regionale 59/2007.

- Proposta di legge n. 221 del 12 marzo 2013: “Modifiche alla legge elettorale 13 maggio 2004, n. 25: norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”
- Proposta di legge n. 230: “Modifiche alla legge regionale 13 maggio 2004 n. 25 (Norme per l’elezione del Consiglio regionale del Presidente della Giunta regionale) e leggi collegate”
- Proposta di legge n. 232: “Nuove norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”

Per detti provvedimenti la CRPO rileva che nessun sistema elettorale di per sé garantisce alle donne pari opportunità e reputa che sia necessario introdurre, qualunque sia il sistema elettorale prescelto ai vari livelli, norme di garanzia e/o penalizzazioni per la presenza(o non presenza) delle donne nelle liste e per assicurare parità di opportunità per essere elette. La CRPO prende atto delle decisioni assunte dal Consiglio Regionale in merito all'iter per l'approvazione di una nuova legge elettorale, che prevede la raccolta delle diverse proposte avanzate dai gruppi consiliari per giungere ad una proposta organica di riforma, pertanto è stato approvato e trasmesso al gruppo di lavoro per la legge elettorale uno specifico documento.

3. SINTESI DEI RISULTATI RAGGIUNTI E PROSPETTIVE FUTURE

La CRPO chiede che venga previsto un maggiore sostegno alla rete di contrasto alla violenza di genere già attiva sui territori, a partire da una particolare attenzione ai centri antiviolenza, come già disposto anche dalla mozione 638 in merito alle iniziative volte a contrastare la violenza di genere del 28 maggio 2013, prevedendo le eventuali risorse finanziarie.

La CRPO rileva inoltre che le azioni previste dal documento di programmazione, nel quadro della linea di intervento 4, "Lotta alle discriminazioni e politiche di genere", con particolare riferimento all'azione 5, debbano essere maggiormente sostenute.

Al fine di combattere adeguatamente gli stereotipi di genere e favorire un'equa distribuzione del lavoro di cura all'interno della famiglia risultano infatti fondamentali interventi di sensibilizzazione e di educazione, rivolti sia ai giovani che agli educatori.

Considerato inoltre che interventi di questo tipo vengono realizzati anche tramite i finanziamenti previsti dalla legge regionale 16/2009, si ritiene che la stessa debba prevedere risorse più adeguate, e che si debba prevedere un maggiore coordinamento tra quanto realizzato sui territori tramite la legge "Cittadinanza di genere" con quanto attuato direttamente dalla stessa Regione.

Si richiede inoltre, in relazione alla linea di intervento 4, interventi per migliorare i livelli di apprendimento e la qualità dell'istruzione, di prevedere uno specifico progetto rivolto al personale docente della scuola primaria e secondaria superiore sull'educazione alla parità ed alla cultura di genere.

La CRPO, preso atto della prima stesura del Bilancio di genere della Regione Toscana, esprime apprezzamento per l'elaborazione dello stesso.

Ritiene che tale atto debba far parte stabilmente, da subito, degli strumenti di programmazione della Regione Toscana, ed essere quindi utilizzato per monitorare e verificare le politiche di genere attuate dalla Regione, nonché per individuare nuovi e più efficaci interventi.

La CRPO chiede inoltre una rapida approvazione del Bilancio di genere ravvisando l'opportunità che tale strumento faccia parte integrante della discussione relativa al principale atto di programmazione della Regione. Si richiede quindi in ultima istanza che della elaborazione del Bilancio di genere venga dato atto in concomitanza della discussione di quest'ultima.

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

REDATTORE: Massimiliano Mingioni

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, termine trascorso il quale la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117 comma sesto della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2013 il Presidente ha emanato 20 regolamenti. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Un primo dato che viene in rilievo evidenzia un riequilibrio fra la produzione regolamentare innovativa e quella manutentiva, che negli anni scorsi aveva registrato una prevalenza: nel 2013 invece il rapporto è quasi paritario, anzi con un lieve predominio dei regolamenti nuovi (11 contro 9).

Al 31 dicembre 2012 il numero dei regolamenti vigenti era di 121. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non conteggiando quelli di mera modifica testuale che non contengano (com'è invece il caso di tre regolamenti del 2013) anche disposizioni transitorie che dispieghino i loro effetti in un arco di tempo significativo. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato 3 abrogazioni espresse immediate più una differita (cfr. il complicato meccanismo degli articoli 30 e 31 del d.p.g.r. 62/R). Computando le abrogazioni effettivamente prodotte al momento della stesura di questo rapporto si ottiene un totale di 132 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2013 è di 315. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 104.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2013 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (7):
 - 2 tutela della salute
 - 2 politiche sociali
 - 1 beni e attività culturali
 - 1 istruzione scolastica e diritto allo studio universitario
 - 1 volontariato/protezione civile
- Sviluppo economico e attività produttive (6):
 - 2 politiche del lavoro
 - 2 turismo
 - 1 politiche fiscali
 - 1 agricoltura
- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
 - 2 risorse idriche e difesa del suolo
 - 2 governo del territorio
 - 1 risorse energetiche
- Altro (2):
 - (1 Sistema delle autonomie locali, 1 organizzazione e personale).

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni generali proponenti, emergono i seguenti dati:

- Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze: 7
- Presidenza: 3
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici: 3
- Governo del territorio: 2
- Organizzazione: 2

4. ANALISI QUANTITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2013 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 314 articoli, per una media di 15,6 articoli a regolamento, e di 903 commi per una media di 45,15. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o perlomeno utili, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, che ricorre anche nel 2013, per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un intero capo) mentre tali tecniche sono inutilizzabili in occasione delle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 242, per una media di 22 mentre i commi sono 789 per una media di 71,7. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un incremento della complessità dei testi, che probabilmente rispecchia l'anzidetto aumento dei regolamenti innovativi, contenenti quindi una disciplina completa delle rispettive materie.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi previsti per l'approvazione dei relativi regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, il quadro - con riguardo agli undici di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in quattro casi non era previsto un termine. A questa categoria può annettersi anche il regolamento approvato con d.p.g.r. 62/R in materia di volontariato in protezione civile, che ridisciplina interamente la materia, abrogando (sebbene con efficacia differita) il regolamento previgente, ma sulla base di un'iniziativa autonoma, non conseguente a modifica della legge di riferimento, e quindi appunto senza un termine cui attenersi;
- b) in tre casi l'approvazione è arrivata entro i termini;
- c) tre i casi di scostamento, diversi fra loro.

Nel caso del d.p.g.r. 48/R e del d.p.g.r. 64/R lo scostamento risulta contenuto e fisiologico (due mesi e due mesi e mezzo rispettivamente). Il d.p.g.r. 35/R accusa un ritardo di un 1 anno e 2 mesi, che si è però in parte prodotto per effetto della dialettica con le commissioni consiliari congiuntamente competenti a rendere il parere ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto (la terza e la quinta): in occasione dell'esame della prima stesura del regolamento, infatti, le commissioni suggerirono un ampliamento e una più precisa definizione dei destinatari della misura, e l'adesione della Giunta a tale istanza comportò una modifica della norma legislativa di riferimento e una rielaborazione del regolamento con

sottoposizione a un nuovo parere. Il “ritardo” non è pertanto attribuibile a inerzia della Giunta.

Si delinea quindi una tendenza positiva rispetto ai tempi di approvazione, estesa anche rispetto ai casi di regolamenti manutentivi susseguenti a modifiche delle leggi presupposte, emersa già lo scorso anno e che pare consolidarsi.

6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI

Per quanto concerne i tempi connessi all'iter formale di approvazione dei regolamenti - vale a dire l'intervallo di tempo che intercorre fra l'adozione dell'atto in prima lettura e la sua approvazione definitiva da parte della Giunta regionale - si è registrato un tempo minimo di 20 giorni ed un tempo massimo di 126 giorni, per una media di 64,5 giorni. Rispetto al 2012 si riscontra quindi un allungamento dei tempi.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, le commissioni consiliari competenti per materia hanno 30 giorni di tempo per esprimere il proprio parere sul testo approvato dalla Giunta in prima lettura; decorso tale termine la Giunta può procedere all'approvazione definitiva anche in assenza del parere della commissione (per il CAL invece la normativa non prevede un termine).

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in 18 casi su 20; nel caso del d.p.g.r. 17/R i termini sono decorsi inutilmente, mentre per il regolamento poi approvato con d.p.g.r. 14/R la Prima Commissione ha deciso di non esprimere parere e ha indirizzato alla Giunta una richiesta scritta (non accolta) di ritiro della proposta.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 16 giorni e un tempo massimo di 65, per una media di 37 giorni.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto possono essere così classificati:

- 5 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati da “raccomandazioni”;
- 3 pareri favorevoli accompagnati da “osservazioni”;
- 1 parere favorevole accompagnato da “suggerimenti”;
- 2 pareri condizionati all'accoglimento delle proposte di modifica, non altrimenti qualificate:

La Giunta ha recepito le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento - integralmente in 7 casi, parzialmente in 4.

In tutti i casi di accoglimento solo parziale il preambolo ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

I pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto sono stati 9, di cui 8 favorevoli, e 1 favorevole con raccomandazioni. L'accoglimento delle raccomandazioni è stato parziale.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 14 giorni e un massimo di 57, per una media di 36,7 giorni. Si conferma la sostanziale equiparazione fra CAL e commissioni quanto al termine per l'espressione del parere.

9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione) contiene quattro disposizioni sui regolamenti. Una di esse (l'articolo 18) è stata modificata con la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2013 (la n. 47) proprio per un aspetto formale: l'originario comma 4 dell'articolo 18 prescriveva infatti che nella rubrica di ciascun articolo del regolamento fosse indicato l'articolo o il comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione. La modifica legislativa tempera questa disposizione escludendone l'applicazione nel caso - non infrequente - in cui il regolamento sia attuativo di un unico articolo di legge, legittimando in tal modo una prassi che, per esigenze di praticità redazionale, era andata via via formandosi.

Ormai pacifica l'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e l'utilizzo per i regolamenti del contrassegno “/R”.

L'articolo 8 della legge sulla normazione stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della legge regionale 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

- a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;
- b) che il preambolo si articoli in “Visto” e “Considerato” e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l’uniforme applicazione del precetto dell’articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione, anche nei testi più succinti (d.p.g.r 53/R, consistente in un unico articolo modificativo).

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

REDATTORE: Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nell'anno 2013 ha prodotto soltanto 7 sentenze.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente in via principale per una volta e quello di resistente per 4 volte; in due casi, il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi esaminati non si sono registrati casi di conflitto di attribuzione fra enti.

Quella dell'anno 2013 è una giurisprudenza, come emergerà con chiarezza, di assoluta continuità rispetto al biennio precedente, con tendenza al presidio delle prerogative statali, con poche aperture ad una ipotetica valenza espansiva delle competenze regionali.

Data l'esiguità del contenzioso, risulta difficile individuare una materia come prevalente sulle altre.

Si dà conto di seguito della linea giurisprudenziale emersa nei diversi macro settori, provvedendo per talune materie ad una assimilazione che in parte prescinde dall'elencazione di cui all'art. 117 Costituzione.

2. LEGGI PROVVEDIMENTO – RISERVA DI AMMINISTRAZIONE IN TEMA DI CALENDARIO VENATORIO

Si ricorderà il riconoscimento, da parte della giurisprudenza costituzionale, dell'esistenza di una riserva di amministrazione, riconoscimento avvenuto progressivamente nel corso del 2012, in tema di calendario venatorio regionale, quale atto tipico in cui “la natura tecnica del provvedere” impone la forma dell'atto secondario.

Occorre richiamare la chiosa del Rapporto sulla legislazione dell'anno scorso, per comprendere il naturale conseguente sviluppo della giurisprudenza in questo ambito.

Il Rapporto 2012, parlando dei calendari venatori approvati con legge anziché con atto amministrativo, si chiudeva con queste considerazioni:

“Per completezza, va precisato che finora la Corte ha affrontato casi in cui il calendario venatorio, approvato con lo strumento legislativo, riguardava una sola stagione o, nel caso della Regione Liguria (sent. n. 105/2012, già richiamata) tre stagioni di caccia.

Il 30 gennaio 2013, si terrà l'udienza fissata per giudicare altri e differenti aspetti (sui quali sono state sollevate questioni in via incidentale) del calendario venatorio della Toscana, fissato in via permanente, con date a scorrimento, dalla legge regionale n. 20/2002."

Ebbene, con sentenza n. 90/2013, anche il calendario venatorio della Toscana, con validità pluriennale, è stato sostanzialmente dichiarato costituzionalmente illegittimo.

In questa occasione, la Corte aggiunge alle motivazioni delle prime tre sentenze in materia (20, 105 e 310 del 2012) la considerazione per la quale l'adozione dello strumento legislativo comporta, almeno per gli anni successivi al primo, l'elusione dell'obbligo di richiesta del parere dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

3. PROFESSIONI – FORMAZIONE PROFESSIONALE - LAVORO

Certo non rilevante come la sentenza n. 108/2012, sulla formazione professionale dei panificatori, di cui si è dato conto nel Rapporto sulla legislazione dello scorso anno, la sentenza n. 282/2013 si segnala come una breve pronuncia interpretativa di rigetto che fa salva l'autonomia regionale in punto di accertamento dei requisiti per esercitare una professione, sul presupposto che gli atti abilitativi conseguiti in altre regioni o province autonome siano considerati validi.

Nel merito, si trattava della professione di maestro di sci e la sentenza statuisce che l'accertamento del possesso della abilitazione finalizzato all'iscrizione all'albo regionale e dunque costitutivo della possibilità di esercitare questo particolare insegnamento deve essere condotto ritenendo valida, come in effetti la legge regionale ritiene valida, se interpretata in maniera non speculativa, l'abilitazione conseguita in altre regioni.

Risulta in parte singolare il parametro invocato dall'Avvocatura dello Stato, che presumeva la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. È ipotizzabile che la difesa erariale abbia fatto memoria della sorte del ricorso che ha dato luogo alla sentenza n. 108/2012, ricorso fondato sull'invocazione della violazione della competenza statale sulla materia a riparto concorrente "Professioni".

4. TRIBUTI

Per questa importante materia, viene in rilievo la sentenza n. 153, in materia di IRAP.

Ancora una volta una motivazione stringata, per considerare chiusa la *querelle* sulla modificabilità delle aliquote IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive).

Il dato ormai consolidato in dottrina e giurisprudenza sulla natura di tributo proprio, ma derivato delle regioni, istituito quindi da legge statale, risulta presupposto nella sentenza. Anzi, si direbbe che non viene neppure in rilievo, in considerazione della presenza nell'ordinamento di norme primarie, che autorizzano le regioni a variare in negativo l'aliquota dell'IRAP fino ad azzerarla, in particolari ipotesi tratteggiate dalla stessa normativa regionale.

Di fronte ad una siffatta autorizzazione da parte del legislatore ordinario, ben si comprende come, almeno per le variazioni in diminuzione, lo spazio della discrezionalità regionale sia ora conformato solo dai canoni della ragionevolezza e della parità di trattamento.

5. COMMERCIO – TUTELA DELLA CONCORRENZA

La sentenza n. 27 travolge il tentativo di ripristino, con legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66, dei limiti orari all'apertura degli esercizi commerciali, compresi quelli di somministrazione di alimenti e bevande. Si tratta di una sentenza dall'esito atteso, per non dire inevitabile.

Nell'appendice dedicata al contenzioso pendente alla data del 31 dicembre 2012 del Rapporto sulla legislazione dell'anno scorso, si aveva modo di annotare:

“Appare destinato alla dichiarazione di cessata materia del contendere il ricorso n. 53/2012, esperito dallo Stato contro quella che possiamo definire una “legge di reazione” della Regione Toscana (secondo la definizione che fu coniata dalla dottrina a proposito delle leggi regionali sulla localizzazione degli impianti ripetitori del segnale di telefonia mobile che disapplicavano la legge statale), ovvero la legge regionale n. 66/2011 (Legge finanziaria per il 2012), nella parte in cui ripristinava i limiti orari di apertura per i pubblici esercizi commerciali e di somministrazione. Gli adeguamenti normativi imposti all'ordinamento regionale dalla sentenza della Corte n. 299/2012 dovrebbero essere determinanti nel senso di una prevedibile sentenza di mero rito.”

Gli adeguamenti normativi non sono seguiti e pertanto la Corte costituzionale, richiamata sinteticamente la propria giurisprudenza circa il fatto che la rimozione di ogni vincolo orario all'apertura degli esercizi equivale ad una misura di promozione della libera concorrenza ed iniziativa economica, giunge, con sentenza di merito, alla dichiarazione della illegittimità costituzionale delle anacronistiche norme regionali.

6. GOVERNO DEL TERRITORIO

6.1 EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

Si tratta di materia abbastanza consueta per il contenzioso costituzionale delle regioni, tuttavia spesso tale contenzioso impinge questioni di competenza: si ricorderà la sentenza n. 121 del 2010, trattata nell'edizione di questa pubblicazione dedicata al periodo marzo 2010- dicembre 2011, una pronuncia quasi icastica, per il valore ricostruttivo delle competenze legislative in materia di ERP.

In tale occasione la Corte passò in rassegna le competenze esclusive dello Stato (approvazione di un piano per l'emergenza abitativa), quelle ripartite e concorrenti fra Stato e regioni (programmazione degli interventi sul territorio), in fine quelle residuali della regione (gestione e valorizzazione del patrimonio ERP).

La sentenza 161/2013 riguarda invece un aspetto forse inatteso: l'applicazione del principio di uguaglianza all'interno della (incontestata) competenza regionale sulla valorizzazione del patrimonio ERP.

La pronuncia, breve, ma dal carattere perentorio, si segnala per la dimensione si potrebbe dire poliedrica dell'esame e dell'applicazione del principio di uguaglianza.

In una prima declinazione, viene affermata l'esigenza di non perequare, bensì di trattare in modo costituzionalmente differenziato, cittadini italiani in possesso della qualifica di "profugo", che siano stati in passato assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica a loro "riservati" e cittadini in possesso della medesima qualifica, che siano stati assegnatari di alloggi di ERP a loro "dedicati", in entrambi i casi in applicazione di due (diversi) istituti scolpiti dalla legge 4 marzo 1952, n. 137.

Il diverso regime contrattuale della conduzione in locazione giustifica e impone, ex articolo 3 Costituzione, il trattamento differenziato delle due categorie.

In una seconda declinazione, viene affermata l'esigenza di non discriminazione fra assegnatari di ERP in quanto tali e assegnatari di ERP in possesso della qualifica di profugo.

La sentenza si distingue anche per avere affermato, relativamente a questa seconda declinazione del principio di uguaglianza, neppure troppo *in obiter*, ma come considerazione aggiuntiva, che il dato generazionale legato al decorso di circa 60 anni, non è di per sé irrilevante, caso mai rendendo ancora più ingiustificato e irragionevole un trattamento di favore per una categoria di cittadini rappresentata ormai, in numerosi casi, dai discendenti.

6.2 DISCIPLINA URBANISTICO EDILIZIA IN FUNZIONE ANTISISMICA

In questo ambito materiale rileva la sentenza n. 101/2013, la quale prende spunto da una norma regionale toscana che consentiva la sanatoria di opere edilizie costruite in assenza di autorizzazione o di attestazione di avvenuto deposito della SCIA, ma che fossero conformi alla disciplina tecnico-sismica vigente al solo momento della realizzazione o al solo momento dell'istanza di regolarizzazione, ovvero ancora al solo momento dell'inizio dei lavori.

Molto rigorosa la ricostruzione da parte della Corte del principio cosiddetto della doppia conformità, noto in diritto urbanistico, ossia della possibilità di accedere alla sanatoria per accertamento di conformità solo quando l'opera risulti assentibile, secondo gli strumenti urbanistici vigenti *ratione temporis*, sia al momento della sua richiesta di regolarizzazione, sia al momento della sua edificazione, senza soluzioni di continuità nel tempo intermedio.

La sanabilità degli abusi solo in senso formale presidia, per intuitive ragioni, il limite oltre il quale si trasmoda nel condono generalizzato, più di una volta concesso da leggi statali a partire dagli anni ottanta.

Le statuizioni che rilevano ai fini di uno studio più generale del diritto costituzionale e regionale riguardano in primo luogo l'ascrivibilità della normativa antisismica alla materia della protezione civile, ex art. 117, terzo comma, Costituzione, per gli aspetti che riguardano l'incolumità pubblica, oltre naturalmente alla materia del governo del territorio, anch'essa materia a competenza concorrente.

Secondariamente, la Corte esclude che le norme antisismiche possano esulare dall'urbanistica, per integrare una disciplina tecnica delle costruzioni in senso stretto. Si ricorderà che una minoritaria dottrina, effimera all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, riportava la materia edilizia, come competenza distinta dall'urbanistica, alla potestà residuale delle regioni.

Nella sentenza n. 121 si rinviene una rara nota in merito alla contestata (da parte regionale) natura di necessaria consequenzialità della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma, di cui la Corte dimostra la strumentalità rispetto alla disposizione oggetto principale dell'impugnazione, ma si tratta di una consequenzialità già dedotta dal ricorrente, quindi, per così dire, di una "falsa consequenzialità", intendendosi per vera consequenzialità quella rilevata d'ufficio dalla Corte, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

7. AMBITO ISTITUZIONALE – LEALE COLLABORAZIONE.

Prosegue la linea giurisprudenziale della Corte in materia di leale collaborazione fra Stato e regioni, da intendersi come dovere istituzionale, da rispettare anche in considerazione dell'abolizione di quasi tutte le forme di

controllo sull'esatta imputazione delle competenze amministrative in capo a ciascun ente.

Tale principio, pur non permeando, al momento attuale dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, l'attività legislativa in sé considerata, ne condiziona il prodotto, rendendo illegittime costituzionalmente tutte le ipotesi in cui la legge ordinaria, quando sia prevista la cosiddetta intesa in senso forte, preveda l'adozione di un atto da parte di un'amministrazione in assenza di un accordo. Almeno nei casi in cui, alla semplice constatazione del mancato raggiungimento dell'intesa, non segua l'implementazione di moduli organizzativi che effettivamente garantiscano quanto meno lo stimolo alla leale collaborazione, quali la istituzione di commissioni paritetiche.

Forte l'accento, a questo proposito, nella sentenza n. 39/2013, sulla garanzia dell'autonomia regionale, costituzionalmente garantita, vista come il bene giuridico da tutelare attraverso il dovere di leale collaborazione, non comprimibile neppure in occasione di situazioni finanziariamente eccezionali, o in vista della protezione di un bene giuridico particolare.

Si segnala, nella sentenza n. 39, l'esplicitazione di un ragionamento, che la Corte conduce al fine di escludere la possibilità di una pronuncia interpretativa, dimostrando di considerare la sentenza declaratoria della illegittimità costituzionale come *extrema ratio*.

8. STATO DELLE PENDENZE.

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale quattro procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, tre dei quali la vedono ricoprire il ruolo di resistente in via principale; uno deriva da un ricorso per conflitto di attribuzione con lo Stato, promosso dalla stessa Regione.

Uno dei tre ricorsi nei quali la Regione Toscana è resistente risulta rubricato nell'anno 2012, tutti gli altri nel 2013.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2014, né quelli relativi a ricorsi che alla data del 31 dicembre 2013 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

8.1 CONTENZIOSO DETERMINATO DALLA LEGITTIMAZIONE PASSIVA (IN VIA PRINCIPALE) DELLA REGIONE

La fissazione della stessa data per la trattazione in pubblica udienza e l'indicazione dello stesso relatore, oltre ad evidenti motivi di connessione oggettiva e soggettiva, di cui si dirà tra poco, preconizzano con una certa sicurezza la riunione dei ricorsi nn. 185/2012 e 68/2013.

I due ricorsi sono diretti a censurare rispettivamente la legge regionale toscana 28 settembre 2012, n. 52, di modifica del testo unico sul commercio, e la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13; nelle intenzioni del legislatore quest'ultimo intervento legislativo doveva avere un valore correttivo del primo, teso ad evitare possibili declaratorie di illegittimità costituzionale.

Con due stili differenti, il patrono di parte pubblica, per due volte, sostanzialmente ripete gli stessi motivi di diritto, che si appuntano principalmente sulla putativa illegittimità costituzionale di talune norme che in modo ritenuto anacronistico reintroducono ipotesi di autorizzazione per l'apertura, il trasferimento, l'ampliamento delle grandi strutture di vendita, oltre ad imporre, per la *sub* categoria delle grandi strutture di superficie superiore a quattromila metri quadrati, requisiti che sembrano esulare da una disciplina commerciale in senso stretto.

In particolare, il secondo ricorso pare quasi insorgere, per così dire, avverso, a titolo esemplificativo, la previsione di un obbligo di stipula di convenzioni con associazioni di volontariato per il recupero e la redistribuzione dei prodotti alimentari rimasti invenduti, la previsione dell'obbligo di predisposizione di un progetto per il recupero delle acque meteoriche, finanche la dimostrata disponibilità di mezzi di trasporto per raggiungere la struttura di vendita.

L'avvocatura erariale definisce la normativa "*penalizzante e poco logica*".

Al di là del tono perentorio, la citazione di una giurisprudenza granitica a difesa del principio della libera concorrenza (per tutte, della ormai celebre sentenza n. 299/2012, ricordata anche in questo contributo), la cui tutela è materia riservata alla potestà legislativa dello Stato, rende probabile l'accoglimento di almeno talune delle censure.

Il ricorso n. 92/2013, dopo avere riconosciuto che il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 costituisce per le regioni norma primaria interposta con valore di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica, quasi con puntiglio si appunta sulla previsione dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale toscana 2 agosto 2013, n. 46, che prevede per i membri dell'Autorità regionale per la partecipazione, un gettone di seduta superiore ai parametri ricavabili dalla normativa statale.

In fase pre-contenziosa, vi era stato uno scambio di note fra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'ufficio legislativo del Consiglio regionale, nell'ambito del quale quest'ultimo ufficio aveva tentato di dimostrare l'inapplicabilità della legislazione statale al caso dell'Autorità per la partecipazione. La corrispondenza intercorsa tra gli uffici ha valso a limitare e ridimensionare l'impugnativa che era stata prospettata in origine da parte del Governo.

8.2 CONTENZIOSO DETERMINATO DALLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA (A SOLLEVARE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE) DELLA REGIONE

Il decreto-legge n. 174/2012 ha previsto per la prima volta in modo esplicito un potere di controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Per il pregresso, la sezione regionale toscana della Corte ritiene possano essere attivati il normale giudizio di resa di conto ed il successivo giudizio di conto. Pertanto, individuati gli agenti contabili nelle figure dei presidenti dei gruppi, emetteva sette decreti, datati luglio 2013, con i quali assegnava novanta giorni di tempo per il deposito dei conti giudiziali.

Secondo la Regione Toscana, la magistratura contabile avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione per difetto dei requisiti oggettivi e soggettivi.

Da tale convinzione si origina l'unico ricorso per conflitto di attribuzione attualmente pendente, introdotto dall'amministrazione regionale (ricorso conflitto enti n. 11/2013).

**PROSPETTO RIASSUNTIVO
DEGLI ATTI APPROVATI DALLE COMMISSIONI PERMANENTI
NELL'ANNO 2013**

Commissioni/ atti	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Sesta	Settima	TOTALE
Proposte di legge:	30	5	9	11	5	7	2	69
- in congiunta con altre commissioni	1	3	5	2	4	4	–	19
- di iniziativa GR	21	3	6	4	3	6	1	44
- di iniziativa CR	9	2	3	7	2	1	1	25
- di iniziativa popolare	–	–	–	–	–	–	–	0
- con modifiche formali	7	1	8	3	4	1	1	25
- con modifiche sostanziali	23	4	8	5	4	6	1	50
- preve consultazioni	9	1	6	3	2	1	1	23
Proposte di deliberazione di piani o programmi:	–	1	–	–	–	2	7	10
- in congiunta con altre commissioni	–	–	–	–	–	1	1	2
- con modifiche formali	–	1	–	–	–	2	3	6
- con modifiche sostanziali	–	–	–	–	–	2	4	6
- preve consultazioni	–	–	–	–	–	2	1	3
Altre proposte di deliberazione (nomine, bilanci enti, ecc.).	13	14	11	16	6	27	4	91
Pareri su schemi di regolamento della GR	6	4	4	7	5	6	–	32
Pareri istituzionali (solo prima commissione)	1	–	–	–	–	–	–	1
Pareri secondari su pdl	–	11	11	10	12	13	10	67
Altri atti (di indirizzo; altri pareri; determinazioni; ecc.)	13	3	2	8	6	3	2	37
TOTALE	63	38	37	52	34	58	25	307