

## NOTA INTRODUTTIVA

Ilaria Cirelli

L'anno 2020 è stato dominato, per quanto concerne l'attività legislativa della Regione Toscana, da due fattori determinanti, l'emergenza epidemiologica da COVID 2019 e la fine della decima legislatura.

L'emergenza sanitaria, con il lockdown ed i problemi economico sociali che ne sono conseguiti, ha sicuramente avuto grande peso per il legislatore toscano: ciò si può riscontrare nelle leggi settoriali, nelle singole disposizioni di leggi finanziarie approvate nel periodo, ma anche in apposite leggi destinate a regolare questioni istituzionali mai affrontate prima ed emerse nel corso dell'attuazione delle misure di contenimento dell'epidemia.

Tuttavia sono numerosi anche gli interventi legislativi destinati a portare a termine politiche intraprese nella legislatura, alcuni particolarmente significativi. Altre leggi infine intervengono a fine legislatura su aspetti di dettaglio, ovvero non integrano discipline organiche ma si limitano ad adottare misure specifiche, per lo più urgenti.

Durante la crisi pandemica che ha interessato il territorio nazionale e regionale a partire dal marzo del 2020, sono state approvate disposizioni di varia natura e contenuti, in primo luogo sostegni economici ad attività imprenditoriali e a lavoratori particolarmente danneggiati dalle chiusure, azioni mirate ad alleviare i disagi economici di famiglie in difficoltà, norme relative alla riduzione della pressione tributaria, proroga di termini per adempimenti da parte di enti locali.

Si segnalano dunque in questo ambito la legge regionale 52/2020, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, con cui è stato riconosciuto il sostegno economico alla categoria delle guide turistiche iscritte negli elenchi provinciali della Regione, la legge regionale 95/2020 che prevede una sovvenzione diretta per un massimo di 10 milioni di euro, per l'anno 2020, a favore della Società Toscana aeroporti s.p.a, sovvenzione inquadrata nell'ambito del Quadro temporaneo per le misure di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid 2019, e ancora la legge regionale 96/2020 che prevede contributi straordinari per gli enti fieristici del territorio toscano.

In materia sanitaria, la legge regionale 24/2020 ha riconosciuto, limitatamente al perdurare dell'emergenza, misure di sostegno al personale operante nell'ambito del servizio sanitario generale, impegnato nella gestione dell'epidemia. E ancora la legge regionale 53/2020 che offre, per il 2020, un sostegno economico alle società sportive dilettantistiche che garantiscono lo svolgimento di attività sportive attraverso la gestione di impianti sportivi.

La legge regionale 31/2020 dispone invece la proroga dei termini stabiliti nei confronti dei comuni per la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, e ancora le leggi 101 e 102 del 2020 in materia di governo del territorio.

In materia di trasporto pubblico locale, la legge regionale 41/2020 prevede l'istituzione dello speciale "Fondo Covid-19 TPL" a supporto del comparto del trasporto pubblico locale con lo scopo di contenere gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria sia in termini di minore entrate, sia per favorire l'adozione di misure di contrasto alla diffusione del virus da parte del gestore del servizio di trasporto pubblico locale.

Vanno infine ricordati gli interventi di carattere istituzionale relativi alla corresponsione del rimborso spese per i consiglieri regionali durante il lockdown, la legge regionale 77/2020, di carattere straordinario e le leggi regionali 91 e 92/2020 che dettano la disciplina a regime di favore dei consiglieri in tutte le ipotesi di emergenze epidemiologiche.

La legge regionale 100/2020 utilizza la deroga prevista dall'articolo 51 del decreto legislativo 118/2011 per la ratifica, da parte del Consiglio regionale, di una variazione di bilancio approvata dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 109 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Altrettanto numerose, si diceva, sono state le leggi toscane che hanno segnato importanti passaggi nell'ambito delle politiche settoriali della decima legislatura e che sono state approvate al termine della stessa, nonostante le difficoltà dovute all'emergenza.

In ambito istituzionale, a conclusione di un lungo percorso, iniziato anni prima, relativo alla valorizzazione del ruolo della Regione Toscana nel contesto europeo, va segnalata l'approvazione della legge regionale statutaria 46/2020, con cui è stato previsto l'inserimento nello statuto regionale della Commissione permanente in materie di politiche europee e relazioni internazionali. Con ciò si è inteso rafforzare la posizione istituzionale della Regione nell'ambito della formazione e dell'attuazione del diritto europeo. Ad essa ha fatto seguito la necessaria modifica del regolamento dell'Assemblea legislativa.

Altra legge istituzionale di particolare rilievo è la legge regionale 71/2020 sui beni comuni, che conclude un iter lungo e complesso che, dopo la modifica statutaria della legge regionale 64/2018, ha visto lo svilupparsi di un ampio dibattito sul tema ed in particolare sui limiti della competenza legislativa regionale in materia.

Sempre in ambito istituzionale, una delle ultime leggi che il legislatore toscano ha voluto lasciare alla comunità toscana è la legge regionale 79/2020 istitutiva della Fondazione per la formazione politica e istituzionale che ha la finalità di fornire, attraverso percorsi formativi destinati a giovani eletti negli enti locali e nella Regione stessa, gli strumenti scientifici e culturale per gestire al meglio la crescente complessità dell'attività di governo territoriale.

Sul fronte dello sviluppo economico, si segnalano alcune leggi di carattere manutentivo come la legge regionale 68/2020 in materia di commercio che, in

seguito agli esiti della fase di prima applicazione del vigente Codice del commercio (l.r. 62/2018), ha chiarito la portata di alcune disposizioni ed introdotto nell'ordinamento la disciplina dei mercatini degli hobbisti.

Con la legge regionale 16/2020, si è puntato a interventi di carattere politico ed a iniziative volte in vario modo a favorire la nascita ed il consolidamento delle start up innovative, nell'ottica complessiva del sostegno all'occupazione giovanile ed al supporto dei processi di trasformazione tecnologica e digitale. E sempre con l'obiettivo della semplificazione amministrativa e della riduzione degli oneri per le imprese si sono apportate modifiche alla disciplina del sistema degli interventi di sostegno a favore delle imprese.

Nello stesso ambito settoriale e con la finalità di sostenere le società di gestione d'infrastrutture per il trasferimento tecnologico e le società di servizi per il trasferimento tecnologico, la legge regionale 72/2020 estende a queste tipologie di società l'operatività del Fondo per il trasferimento tecnologico di cui alla legge regionale 57/2019.

Le politiche agricole nel 2020 vedono interventi significativi che s'inseriscono nella tematica della generale promozione della legalità e dell'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata con la legge regionale 66/2020, nonché nella disciplina dell'ospitalità agrituristica per adeguarla all'evoluzione del settore con la legge regionale 80/2020.

Di grande rilevanza, nell'ambito della politica agricola ambientale della Regione, è la legge regionale 34/2020, in materia di economia circolare dei rifiuti, che viene promossa e sostenuta attraverso l'implementazione di una serie di strumenti idonei a realizzare quella che è divenuta appunto, a seguito delle modifiche statutarie apportate nel 2019, una finalità prioritaria della Regione. L'obiettivo politico legislativo è quello di ridurre la quantità di rifiuti da conferire in discarica secondo un modello in cui i residui derivanti dalle attività di produzione e consumo sono reintegrati nel ciclo produttivo.

In materia sanitaria, concluso il processo di riordino del sistema sanitario regionale, si registra la conclusione dell'iter di formazione di alcune leggi di disciplina di singoli aspetti, quali la direzione sanitaria degli stabilimenti termali, rispetto alla quale si è intervenuti con la legge regionale 6/2020, la medicina d'iniziativa, riconosciuta e promossa dalla legge regionale 20/2020 quale modello assistenziale finalizzato alla prevenzione e diagnosi precoce delle patologie croniche con conseguente attivazione di azioni mirate alla modifica degli stili di vita. La legge regionale 14/2020 è intervenuta per adeguare la disciplina vigente, relativa alla gestione del patrimonio immobiliare delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, alle disposizioni statali sulla dismissione degli immobili non più utili per un uso diretto, ma anche per semplificare i relativi procedimenti di alienazione.

Nelle politiche sociali, una legge di ampio respiro, quale la legge regionale

65/2020, definisce il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nelle funzioni regionali di programmazione indirizzo e coordinamento e nella realizzazione di specifici progetti per soddisfare i bisogni della comunità toscana.

Ancora piena espressione della politica sociale della Regione, la legge regionale 48/2020 che riconosce il ruolo delle famiglie nell'attività di promozione e di diffusione della cultura dell'accoglienza e della solidarietà.

La politica ambientale nel 2020, a parte la legge regionale 34/2020 in materia di rifiuti, registra sostanzialmente interventi di adeguamento con riferimento ad esigenze emerse nell'attuazione della normativa regionale. In tal senso la legge regionale 7/2020 di modifica della legge 41/2018 in materia di rischio idraulico e di difesa del suolo e la l.r.32/2020 in materia di acque.

In materia di inquinamento acustico, due leggi la 2/2020 e, in seguito alla sua impugnazione da parte del governo, la successiva 42/2020 sono intervenute sulla disciplina della legge regionale 48/1994 in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore e sulla legge regionale 89/1998 in materia d'inquinamento acustico. Ciò per dettare norme specifiche sul circuito automobilistico e motociclistico del Mugello di cui la Regione riconosce l'importanza strategica anche a livello internazionale.

La legge regionale 45/2020 porta a compimento il percorso di formazione del nuovo sistema regionale di protezione civile, nell'ambito del mutato quadro normativo statale dovuto all'adozione del Codice di protezione civile con il decreto legislativo 1/2018.

Diverse sono le leggi attuative di singoli temi di politica culturale, dalla legge regionale 8/2020 di modifica della legge regionale 18/2017 sulle agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana, alla legge regionale 10/2020 relativa alla costituzione dell'“Armadio della memoria” all'interno della Biblioteca della Regione, alla legge regionale 12/2020 sulla valorizzazione dell'identità e delle tradizioni storiche e culturali della Toscana, infine alla 19/2020 di sostegno e valorizzazione delle associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. E ancora, la legge regionale 40/2020 recante interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali.

Le politiche giovanili della Regione trovano attuazione con la legge regionale 81/2020 che coordina organicamente in un unico testo le politiche in favore dei giovani precedentemente rinvenibili in una pluralità di discipline settoriali.

Per le politiche del lavoro, si fa riferimento alla legge regionale 64/2020 in materia di istruzione e formazione, tirocini, lavoro e comitato di coordinamento istituzionale, legge che ha modificato la disciplina vigente in materia per adeguarla a modifiche intervenute a livello di disciplina nazionale.

Va ricordata, infine la legge regionale 69/2020 relativa all'inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato che costituisce una tappa

del lungo e complesso iter che ha visto le regioni e, per quanto qui interessa, la Regione Toscana, impegnate nella ricerca di una corretta collocazione del personale giornalistico che opera nell'amministrazione regionale, ai sensi dell'articolo 9 della legge 150/2000 come integrato dalla legge 160/2019.

L'iniziativa legislativa, nel 2020, ha affrontato un anno di evidente crisi e di trasformazione: sono state presentate solo 85 proposte di legge, una delle quali statutaria; di esse, 61 sono state presentate nei mesi facenti parte della decima legislatura e 24 nei mesi compresi nell'undicesima.

Rispetto al 2019 la riduzione è di 16 atti e riporta il valore a livelli inferiori alla media storica censita, pari a 87 proposte di legge per anno. Ancor più palese la riduzione se il confronto è svolto con il corrispondente, più recente, anno elettorale, cioè il 2015, nel corso del quale le proposte di legge presentate furono 105, di cui 38 nei mesi relativi alla nona legislatura e 67 in quelli della decima.

Le 85 proposte di legge presentate nel 2020, nel numero di 27 provengono dall'iniziativa consiliare (32 %) e 58 sono di iniziativa della Giunta regionale, corrispondenti al 68 per cento. Rispetto all'anno precedente cresce in maniera notevole l'incidenza dell'esecutivo con oltre dieci punti percentuali in più e la tendenza è particolarmente evidente nella parte dell'anno relativa all'undicesima legislatura.

Diverso è il quadro se si passa dalle proposte di legge alle leggi approvate, dove il numero degli atti approvati si attesta su valori addirittura in progresso.

Il 2020 infatti si è chiuso con 82 leggi approvate di cui 81 ordinarie e una legge di modifica statutaria, ben 14 leggi regionali in più rispetto al 2019. Le 81 leggi ordinarie si suddividono tra le 69 emanate nella decima legislatura e le 12 appartenenti all'undicesima legislatura.

Per trovare un altrettanto numero così alto di leggi dobbiamo guardare al 2016 (82 leggi): è stato il prolungarsi della legislatura e l'emanazione di diverse disposizioni relative alla problematica sanitaria che hanno dato luogo ad un numero più consistente di leggi promulgate alla chiusura della legislatura.

La produzione annuale delle leggi regionali si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare. Considerando l'intero anno 2020 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 60 e corrispondono al 73,2 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 20 (compresa la legge di modifica statutaria) e corrispondono al 24,4 per cento.

Dal punto di vista della tecnica legislativa, anche la produzione legislativa dell'anno 2020 non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili, attraverso l'uso dell'entrata in vigore anticipata delle normative.

Infatti anche per il 2020 la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale supera il 50 per cento, attestandosi al 50,7 per cento, mentre

un altro 7,4 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti.

Le leggi entrate in vigore anticipatamente nel 2020, sono il 52,5 per cento, pari a 43 leggi su 82. Hanno, invece, l'entrata in vigore ordinaria il 47,5 per cento delle leggi regionali dell'anno 2020, cioè trentanove leggi su ottantadue.

Un ultimo sguardo all'attività istituzionale che, nonostante le due battute di arresto, la prima causata dall'emergenza sanitaria nel periodo febbraio aprile e la seconda da fine luglio a metà ottobre circa, dovuta al cambio di legislatura e alle procedure connesse al procedimento elettorale, non ha subito, dal punto di vista meramente quantitativo, flessioni particolarmente rilevanti rispetto ai dati dell'anno precedente.

In particolare il Consiglio regionale ha saputo reagire efficacemente, attraverso la revisione dei propri assetti tecnico-organizzativi e modificando e innovando la normativa a essi preposta. Infatti, sono state apportate modifiche al regolamento interno e alle disposizioni organizzative con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 28 ottobre 2020, n. 60. Il tratto caratterizzante della revisione è stata l'introduzione di modalità di riunione e di votazione in remoto, o miste, realizzata grazie a importanti investimenti in tecnologia e all'attivazione di collaborazioni esterne, oltre che alla forte sollecitazione dei servizi interni di supporto tecnico. In tal modo l'attività degli organi politici ha potuto continuare a dispiegarsi sia pure con una cadenza e con modalità diverse rispetto all'ordinario.

Come evidenziato dalla relazione dedicata, a livello meramente quantitativo-nel 2020 il Consiglio ha celebrato 38 sedute, 14 delle quali nel periodo facente parte dell'undicesima legislatura e 24 in quello della decima. Il dato è certamente inferiore a quello standard della decima legislatura, pari a 46 sedute/anno, ma si tratta di un calo tutto sommato contenuto (-17 per cento). Ma limitando la comparazione al solo periodo pre-elettorale (da gennaio a luglio), la riduzione è ancora più modesta (-14 per cento), con 24 sedute celebrate a fronte di una media di 28 nel triennio per il corrispondente periodo.