

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Rapporto sulla legislazione

anno 2018

A cura di:

Segretariato generale
Direzione di Area Assistenza istituzionale

Alla stesura del rapporto hanno collaborato i seguenti Settori:

Assistenza giuridica e legislativa
Assistenza generale alle Commissioni consiliari
Assistenza ai lavori d'aula
Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche
Assistenza al CdAL, alla COPAS e alla CPO
Assistenza generale alla Commissione di controllo
Direzione affari legislativi, giuridici e istituzionali della Giunta regionale

Maggio 2019

Rapporto sulla legislazione : anno 2018 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura del Segretariato generale e della Direzione di Area Assistenza istituzionale Settore Assistenza giuridica e legislativa. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2019. – 220 p. ; 30 cm

328.370 945 5

Legislazione regionale - Toscana - 2018 - Rapporti di ricerca

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della *Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo* del Consiglio regionale

In copertina gonfalone della Regione Toscana

Cura redazionale: *Carla Paradiso e Antonella Meucci*

Copertina: *Lauro Laghi*

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

Indice

Relazione di sintesi (G. Pastore)	pag. 3
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 25
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 33
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 41
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 61
Politiche culturali e del lavoro (C. Orione)	pag. 76
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 85
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 96
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 111
Attività istruttoria in commissione (A. Nistri)	pag. 123
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (F. Cecconi, L. Roggi)	pag. 139
Iniziativa legislativa ed esame d'aula (A. Tonarelli)	pag. 145
Produzione legislativa dell'anno 2018 e caratteri qualitativi (C. Paradiso)	pag. 167

Partecipazione al processo legislativo:

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 191
Consiglio delle autonomi locali (CAL) (R. Lupi)	pag. 195
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (R. Lupi)	pag. 199
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 203

L'attività regolamentare (M. Mingioni)	pag. 207
--	----------

Contenzioso costituzionale (E. Righi)	pag. 213
---	----------

Oltre agli autori sopra indicati, hanno altresì collaborato al Rapporto:

- *per l'Assistenza generale alle commissioni*
Maria Cecilia Tosetto, Fulvia Agus, Rossana Bardocci, Riccarda Casini,
Francesco Dreoni, Silvia Fantini, Roberta Gambacciani, Maria Teresa Lumachi,
Lucia Spilli
- *per l'Assistenza di fattibilità alle commissioni*
Luciano Moretti, Alessandro Zuti
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Susanna Meloni, Alessandro Silei

RELAZIONE DI SINTESI

RELAZIONE DI SINTESI

Gemma Pastore

1. PREMESSA

La legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione prevede tra gli strumenti della qualità della legge anche l'elaborazione periodica del Rapporto sulla legislazione, il quale raccoglie ed analizza, sotto il profilo tecnico ed istituzionale, i dati quantitativi e qualitativi della normazione regionale nel periodo considerato. E' previsto che esso illustri anche gli esiti della valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche.

Il Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana è così realizzato annualmente dai Settori competenti del Consiglio regionale, con la collaborazione anche della Giunta regionale, ed è presentato al Consiglio regionale, al fine di offrire una occasione di riflessione propositiva sui processi decisionali delle istituzioni regionali.

Il Rapporto viene pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio regionale al fine di comunicare a tutta la società civile l'attività legislativa, programmatica e regolamentare nell'anno di riferimento.

Come avviene abitualmente, anche questo Rapporto sulla legislazione per l'anno 2018 è composto dalle specifiche relazioni che illustrano l'andamento delle politiche regionali perseguite attraverso interventi legislativi, avendo come punto di osservazione l'attività svolta dalle quattro commissioni consiliari permanenti. Si tratta di analisi sostanziali relative alle leggi emanate nelle singole materie, alle quali si collega anche la disamina del contenzioso costituzionale.

Le altre relazioni sono dedicate all'analisi delle caratteristiche dell'attività svolta dagli organi consiliari, e all'analisi delle caratteristiche della produzione legislativa e regolamentare.

Per quanto attiene al primo aspetto, il Rapporto fornisce il quadro generale e i dati relativi all'iniziativa legislativa, i dati relativi alle attività svolte nell'ambito dell'istruttoria legislativa dalle quattro commissioni consiliari permanenti e infine i dati relativi ai lavori dell'aula consiliare nella fase di esame degli atti.

Ai fini del Rapporto gli uffici durante tutto l'anno di riferimento, per ogni legge emanata, provvedono alla formulazione di schede che sintetizzano le questioni giuridiche e procedurali che hanno caratterizzato l'iter di ogni singolo atto. Nel 2018 sono state formulate 124 schede propedeutiche alla formazione del Rapporto.

Vengono quindi illustrate le attività e gli strumenti dedicati alla valutazione delle leggi, l'attività della Commissione di controllo e le caratteristiche della partecipazione ai processi decisionali da parte del Consiglio delle autonomie locali, della Conferenza permanente per le autonomie sociali e della Commissione per le pari opportunità.

In conformità a consolidati parametri adottati a livello nazionale e interregionale viene quindi monitorata la produzione normativa regionale sotto il profilo qualitativo e quantitativo.

Nel rinviare alla lettura delle singole relazioni per gli approfondimenti negli specifici settori di analisi, in questa iniziale relazione di sintesi si portano ad evidenza alcuni tratti generali e sostanziali dell'attività legislativa della Regione, valutata nel suo complesso, tenuto conto del contesto istituzionale che ha caratterizzato l'autonomia regionale nel corso del 2018.

Il volume che contiene il Rapporto sulla legislazione rappresenta quindi il complesso dell'attività legislativa che nell'anno di riferimento ha avuto svolgimento presso il Consiglio regionale.

Le politiche regionali perseguite nel 2018 mediante l'intervento del legislatore sono ampiamente e puntualmente illustrate nelle relazioni settoriali che seguono, alle quali si fa riferimento.

In questa relazione di sintesi iniziale si portano invece ad evidenza questioni istituzionali e legislative che in riferimento all'anno passato si impongono all'attenzione per rilevanza e peculiarità.

2. IL CONTESTO ISTITUZIONALE: ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

Il contesto istituzionale generale che nel 2018 ha caratterizzato la posizione delle autonomie regionali è costituito dall'apertura politica a livello regionale e nazionale verso il regionalismo differenziato in attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione.

A tale contesto vanno riferiti gli atti del Consiglio regionale e della Giunta regionale, ai quali questo rapporto dedica la sua prima attenzione.

Non sono atti legislativi: si tratta della Comunicazione della Giunta regionale al Consiglio regionale sulle "Proposte di regionalismo differenziato per la Regione Toscana" del 24 maggio 2018, e della risoluzione n. 2017 e della mozione n. 1235 adottate dal Consiglio regionale il 17 luglio 2018, a seguito della discussione della comunicazione della Giunta.

Essi costituiscono proseguimento del dibattito politico che nel 2017 la Regione Toscana ha avviato relativamente all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, alla luce dell'impulso dato alla materia dai percorsi avviati da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per la differenziazione delle loro autonomie.

L'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, costituisce nel 2018, e tuttora nel 2019, il principale contesto nel quale si collocano i rapporti istituzionali tra Stato e Regioni, e anche i rapporti tra le Regioni.

Nel rapporto sulla legislazione regionale dell'anno scorso si osservava che l'esito negativo del referendum costituzionale ha determinato un elemento di discontinuità nei rapporti tra Stato e Regioni, dal quale è scaturita la riapertura della discussione sull'assetto del regionalismo italiano e quindi il riemergere dell'idea di un regionalismo differenziato dopo anni di assenza di volontà politica a livello nazionale in tale senso.

Nel 2017, anche il Consiglio regionale della Toscana, con la risoluzione n. 163 del 13 settembre, aveva preso posizione in merito alla necessità di accrescere l'autonomia della Regione Toscana, differenziandola ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione.

La risoluzione impegnava la Giunta regionale ad avviare le procedure necessarie ad ottenere forme e condizioni ulteriori di autonomia, con particolare riferimento alle materie già chieste nel corso degli anni 2000 dalla stessa Regione Toscana, e attinenti ai beni culturali e paesaggistici, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il Consiglio si impegnava anche a sostenere politicamente ogni ulteriore richiesta di trasferimento di funzioni.

Si è così ripreso un percorso che già nel 2004 aveva visto la Regione attivarsi per il trasferimento ad essa di ulteriori competenze (deliberazioni del Consiglio regionale di allora, n. 1113 e n. 1237 del 2004, conseguenti alle deliberazioni della Giunta regionale n. 35/2004 e n. 64/2004), che tuttavia non sfociarono in alcuna azione concreta per la mancanza di condivisione politica a livello nazionale.

Le procedure sottese all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, sono sinteticamente delineate dalla stessa norma costituzionale, la quale prevede solo la necessità di una legge dello Stato approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa con la Regione interessata, sulla quale grava l'obbligo dell'iniziativa, sentiti gli enti locali e nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione. Il comma 571 dell'articolo 1 della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) ha poi chiarito che l'iniziativa legislativa spetta al Governo.

Sul piano procedurale interno alla Regione, il Consiglio regionale, con la risoluzione 163/2017 ha rimarcato solo la necessità che sia assicurato il coinvolgimento degli enti locali e che sia fornita al consiglio stesso adeguata informazione in merito all'andamento delle trattative.

Contestualmente ha respinto la proposta di risoluzione 161/2017, con la quale si chiedeva di inserire nel percorso procedurale il referendum consultivo al fine di sentire la popolazione, sulla base dell'esempio del Veneto e della Lombardia.

Alla risoluzione 163/2017 seguono gli atti del 2018 che ora si esaminano.

Con la comunicazione del maggio 2018 la Giunta regionale rappresenta l'idea che in generale il regionalismo differenziato introduca elementi di dinamismo nel sistema regionale e possa rafforzare l'intero sistema nazionale mediante una competizione virtuosa tra le Regioni. A fronte di tale competizione va comunque salvaguardato, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, il principio perequativo e solidaristico.

La Giunta regionale propone quindi il trasferimento alla Regione di ulteriori competenze amministrative e legislative correlate a punti di forza in ambiti strategici del sistema territoriale regionale.

Le materie individuate per avviare il confronto con il Governo sono: governo del territorio, ambiente, beni culturali, lavoro, autonomie locali, salute, accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, istruzione e formazione, coordinamento della finanza pubblica e sport.

In ragione della sintesi richiesta a questa relazione, si citano, tra i tanti obiettivi importanti, i seguenti:

- in materia di tutela della salute: la richiesta di ampliamento della capacità di governance regionale per assicurare l'efficacia degli interventi in un contesto di scarsità delle risorse;
- in materia di governo del territorio: l'obiettivo di evitare che l'approvazione di una legge statale in materia di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana porti a scardinare il modello toscano in fase di avanzata applicazione e di garantire alla rigenerazione urbana adeguati strumenti di natura fiscale, socioeconomica e culturale;
- in materia di ambiente: la necessità di dare coerenza al riassetto istituzionale operato a seguito dell'entrata in vigore della legge Del Rio;
- in materia di lavoro: competenze in materia di politiche attive regionali, in particolare per garantire la qualità delle prestazioni, per il collocamento mirato dei disabili, per incentivare i contratti di solidarietà espansiva, per garantire la sicurezza nel lavoro;
- in materia di istruzione: il rafforzamento dell'offerta formativa in coerenza con la vocazione produttiva del territorio;
- in materia di beni culturali: la valorizzazione integrata dei musei della Toscana e tutela dei beni librari;
- in materia di autonomie locali: la realizzazione di un sistema più avanzato di organizzazione degli enti locali;
- in materia di finanza pubblica: la competenza a disciplinare la gestione degli equilibri di bilancio della Regione e degli enti locali.

A seguito del dibattito svoltosi sulla comunicazione 30, il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione 217 e la mozione 1235, entrambe del 17 luglio 2018. Con tali atti il Consiglio ha condiviso l'azione della Giunta

regionale e in particolare rimarcato di nuovo la necessità del coinvolgimento degli enti locali.

Per quanto riguarda la sua stessa posizione nel processo di acquisizione delle nuove competenze, il Consiglio non ha solo ribadito la necessità di essere informato, ma ha anche chiesto la costituzione di un gruppo di lavoro partecipato da tutte le forze politiche in esso rappresentate.

La Toscana è quindi inserita appieno nelle questioni relative all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale conferma il riconoscimento delle differenze regionali quale elemento insito nella Costituzione, come attestato dalla presenza di Regioni speciali. L'articolo 116 ha solo esteso anche alle Regioni ordinarie la possibilità di configurare un'autonomia regionale differenziata, la quale può tenere conto non solo dell'insularità e delle minoranze, come è evidente nei confronti delle Regioni speciali, ma anche delle dimensioni e delle vocazioni territoriali.

E poiché il fine non è solo quello di gestire in modo differenziato, ma anche di regolare diversamente, è chiaro che tutto il processo porta all'accrescimento e alla differenziazione della autonomia legislativa delle Regioni.

Ciò che deve maggiormente apparire chiaro è che nella maggior parte dei casi le Regioni in realtà non chiedono il trasferimento di materie, che esse hanno già, quanto in realtà il trasferimento dell'attuale competenza dello Stato a dettarne i principi.

Questa osservazione evidenzia come l'impatto dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, sia netto sul versante della legislazione regionale, dal momento che sul piano amministrativo le competenze si possono spostare alla luce dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Si tratta di un percorso nettamente politico, il quale pone il problema di configurare una corretta architettura costituzionale: molte voci chiedono che alla base dell'idea autonomistica non vi sia solo l'esigenza del riconoscimento delle diversità, ma anche della necessità di un confronto tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni stesse, confronto che non sia competitivo e che per questo porti a miglioramenti complessivi.

In sintesi si chiede che non sia diminuita la solidarietà territoriale.

Inoltre è riconosciuto come non abbia senso trasferire funzioni in assenza di una autonomia finanziaria ben delineata da una politica fiscale e tributaria decentrata.

Testimoniano l'importanza di tale riflessione le sentenze 29 e 137 del 2018 emanate dalla Corte costituzionale nei confronti della Regione Toscana.

Con la prima è stato dichiarato non fondato il ricorso della Regione Toscana avverso l'articolo 6 del decreto-legge 193/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 225 del 2016. Tale normativa ha consentito la

definizione agevolata delle pendenze fiscali dei contribuenti con lo stralcio a favore degli stessi delle somme dovute, senza distinguere tra tributi statali e regionali, e coinvolgendo dunque anche i tributi propri delle Regioni.

La Corte ha giustificato tale previsione in quanto espressiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di coordinamento del sistema tributario.

La sentenza 137/2018 si pronuncia sul ricorso presentato da una pluralità di Regioni avverso il decreto-legge 50/2017, in merito alla corretta attribuzione di risorse finanziarie in capo agli enti territoriali, con riferimento alle concrete esigenze derivanti dalla ricollocazione delle funzioni già spettanti alle province.

In questa sede si rammenta solamente che la Corte censura l'articolo 16, comma 1 del decreto nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali subentrati nella titolarità di funzioni non fondamentali delle province delle risorse acquisite dallo Stato ai sensi della legge 190/2014, acquisizione che già la Corte con sentenza 205/2016 aveva stabilito da intendersi temporanea.

Tornando alla differenziazione dell'autonomia regionale, è logico pensare che essa debba rispondere ai bisogni delle persone e debba servire a creare un sistema di governo regionale maggiormente efficiente. Ne consegue che è necessario definire il rapporto con i territori regionali limitrofi ed è indispensabile porsi anche il problema della contestuale destrutturazione dello Stato, che le Regioni devono chiedere.

Il sistema deve fondarsi sul doppio cardine costituito dal principio di differenziazione e dal principio di unità: è importante che i trasferimenti verso le singole regioni vengano valutati considerando il complesso dei territori e quindi anche le altre regioni. La necessità di bilanciamento di tali principi introduce il tema del ruolo del Parlamento, quale luogo istituzionale idoneo a svolgere tale funzione.

Impossibile trascurare l'appello di oltre cinquanta costituzionalisti su "Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese" presentato al Presidente della Repubblica e ai Presidenti di Camera e Senato, all'inizio del mese di marzo 2019.

Il documento presentato sostiene che le ulteriori forme di autonomia non possono riguardare la mera volontà espressa in un accordo tra Governo e Regione interessata, avendo conseguenze sul piano della forma di Stato e dell'assetto complessivo del regionalismo italiano. I parlamentari, come rappresentanti della Nazione, devono essere chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge. I costituzionalisti ricordano che anche nell'approvazione dei primi Statuti regionali del 1972 il Parlamento svolse un ruolo incisivo.

La fisionomia delle Regioni, infatti, riflette quella dell'intero Paese e non riguarda solo i singoli governi regionali. Per questo motivo l'approvazione

parlamentare della legge che trasferisce alle Regioni ordinarie ulteriori competenze non può essere meramente formale.

La previsione della legge nell'articolo 116, comma 3 della Costituzione - si sostiene - è tesa a garantire che l'autonomia negoziata dalle regioni richiedenti si inserisca armonicamente nell'ordinamento complessivo della Repubblica. Il ruolo del Parlamento, nell'articolo 116, è quindi finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste autonomistiche avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali istanze unitarie. Non solo, ma vengono in rilievo anche le esigenze di un coordinato governo dei territori regionali limitrofi.

Inevitabile porsi, in analogia, il problema del corretto rapporto tra Consiglio regionale e Giunta regionale nell'ambito del processo di accrescimento dell'autonomia regionale.

Dagli atti adottati dal Consiglio regionale emerge il crescere della necessità di un ruolo partecipe dello stesso, dal momento che in ultimo si chiede espressamente il coinvolgimento attivo di tutte le forze politiche del Consiglio stesso.

3. LA COMPETENZA LEGISLATIVA E LE MATERIE

Alla luce di quanto esposto in merito alla possibilità di aumentare l'ampiezza dell'autonomia regionale mediante la richiesta di un accrescimento delle materie affidate alla sua potestà legislativa, appare coerente esaminare la produzione legislativa toscana del 2018 proprio sotto il profilo delle materie regolate.

Il preambolo che precede l'articolato delle leggi toscane, tra i numerosi pregi, ha anche quello di definire nei Visto la competenza legislativa esercitata con l'atto e quindi di posizionare la legge regionale rispetto le competenze statali.

La competenza legislativa esercitata nel 2018 vede la prevalenza dell'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista.

Richiamano contemporaneamente la potestà legislativa concorrente e residuale 25 leggi regionali, richiamano solo la potestà concorrente 16 leggi e quella residuale solo 17 leggi.

Questi dati evidenziano come, rispetto al complesso degli interventi, sia relativamente ridotto lo spazio per l'attività legislativa affidata alla competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'articolo 117, quarto comma della Costituzione, e sono indicativi sia della preminenza dello Stato nelle materie di competenza regionale, sia dell'attività legislativa regionale avente essenzialmente carattere attuativo di principi e leggi statali.

Le materie regionali sono classificate omogeneamente in Italia, sia per lo Stato che per le regioni, in 6 macrosettori, a loro volta suddivisi in 48 materie.

Tale classificazione è stata concordata in sede tecnica tra Camera, Senato e Regioni per la formulazione del rapporto sulla legislazione statale, al quale contribuiscono anche le Regioni, e tale classificazione è utilizzata anche per i rapporti sulla legislazione delle Regioni.

I macrosettori sono Ordinamento istituzionale, Sviluppo economico e attività produttive, Territorio, ambiente e infrastrutture, Servizi alla persona e alla comunità, Finanza regionale, Multisetore (nel quale sono inserite tutte le leggi non ascrivibili agli altri settori, come i collegati, le leggi di semplificazione, le leggi di abrogazione, ecc.). Nei 6 macrosettori citati sono distribuite le 48 materie che identificano l'ampiezza della potestà legislativa della Regione.

Per la Toscana la legislazione regionale del 2018 ha occupato tutti i 6 macrosettori, tuttavia le proposte di legge e le conseguenti leggi regionali emanate, hanno disciplinato un numero limitato di materie: solo 25 materie rispetto alle 48 disponibili.

La suddivisione delle materie nei 6 macrosettori ovviamente non corrisponde alla suddivisione delle competenze delle quattro commissioni consiliari permanenti.

Alla Prima Commissione permanente, ad esempio, vanno riferiti i macrosettori "Ordinamento istituzionale", "Finanza regionale" e "Multisetore".

Al macrosette Ordinamento istituzionale vanno ascritte solo quattro leggi regionali, rientranti tra le competenze della Prima Commissione, riguardanti le materie "personale e amministrazione" e "enti locali e decentramento".

Nel primo ambito sono state emanate la legge regionale 32/2018 e la legge regionale 56/2018 al fine di superare il precariato mediante procedure di reclutamento speciale. Siamo in un ambito del tutto attuativo di disposizioni statali dettate dal decreto legislativo 75/2017, con il quale si è concretizzata una deroga al principio dell'accesso all'impiego pubblico mediante concorso, nei limiti concessi dall'articolo 97 della Costituzione. La vicenda procedurale di queste due leggi è trattata anche nel paragrafo 4 sul controllo governativo ex articolo 127 della Costituzione.

Segue la legge regionale 46/2018 in tema di contratti pubblici, con la quale in particolare si introduce nelle procedure di gara negoziate l'inversione dell'apertura delle buste, che dà alle stazioni appaltanti la possibilità di esaminare le offerte prima di verificare la documentazione attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione. Anche tale legge è oggetto di disamina nel successivo paragrafo 4 relativo al controllo governativo ex articolo 127 della Costituzione.

La materia "enti locali e decentramento" è stata investita da ben 5 proposte di legge della Giunta regionale finalizzate alla istituzione di nuovi comuni a seguito di fusione di comuni esistenti. Di esse solo una è diventata legge (l.r. 63/2018 istitutiva del comune di Barberino Tavernelle), mentre le altre

sono state respinte a seguito dell'esito negativo dei referendum consultivi delle popolazioni interessate, dimostrazione ulteriore, anche nel 2018, della conflittualità politica e sociale che investe la materia.

All'esito negativo delle proposte di fusione della Giunta regionale si affianca anche quello relativo alla proposta di iniziativa popolare per l'istituzione del Comune Crete senesi, interessante caso trattato nella relazione relativa alle politiche istituzionali.

Seguono il macrosettore "Finanza regionale", al quale sono ascritte sei leggi relative alla voce "Bilancio", unica voce interessata dal legislatore regionale delle 4 voci da cui è composto, e il macrosettore denominato "Multisetto", con 4 leggi regionali.

Il macrosettore al quale va ascritto il maggior numero di leggi regionali è quello dei "Servizi alla persona e alla comunità", con 17 leggi regionali emanate nell'ambito della tutela della salute, servizi sociali, beni e attività culturali, lavoro, formazione professionale e istruzione scolastica e universitaria. Tali leggi regionali sono ascritte partitamente alla competenza della Seconda e Terza Commissione permanenti.

Nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità ha ricevuto maggiore attenzione la materia della tutela della salute con 7 leggi regionali emanate. La stessa iniziativa legislativa è stata focalizzata su tale materia con ben 10 proposte di legge presentate, di cui sette di iniziativa consiliare.

In questo specifico ambito si segnalano la legge regionale 40/2018 con la quale si è proceduto al riordino della programmazione di area vasta allocando le funzioni in capo alla Regione. Questa parte della legge è espressione della capacità emendativa dei consiglieri regionali dal momento che questa tematica non compariva tra i contenuti originari della legge. La stessa si occupa anche di nomine delle figure apicali e di organismi sanitari regionali.

Ricordiamo anche la legge regionale 51/2018, che ha dettato disposizioni in materia di prevenzione vaccinale. Essa riconosce come prioritaria la protezione dello stato di salute dei minori e qualifica la vaccinazione quale strumento indispensabile di prevenzione primaria. La legge definisce procedure e controlli alla luce del criterio della semplificazione amministrativa. Al momento di svolgimento del suo procedimento istruttorio era pendente in Parlamento la legge di conversione del decreto-legge 91/2018, il quale recava il rinvio di un anno del divieto di accesso alle scuole dell'infanzia in assenza di vaccinazione. Tale rinvio non è stato mantenuto nella legge di conversione e quindi la legge regionale toscana è stata del tutto esente da rilievi governativi.

Sempre in materia di tutela della salute vanno segnalate la legge regionale 66/2018 relativa al trattamento domiciliare dei pazienti emofiliaci. Altri interventi hanno riguardato la ludopatia (l.r. 4/2018 e l.r. 27/2018), mentre la governance in ambito sanitario è oggetto della legge regionale 65/2018, di iniziativa consiliare.

In materia di politiche sociali è stata emanata l'importante legge regionale 58/2018 con la quale è disciplinata la cooperazione sociale, con un testo nuovo che abroga la precedente normativa e dà attuazione al Codice del Terzo settore.

Al macrosettore Servizi alla persona e alla comunità, alla materia "lavoro", va ascritta la legge regionale 28/2018 avente ad oggetto l'inquadramento del personale dei centri per l'impiego all'interno della Regione e all'istituzione dell'Agenzia regionale del lavoro, in attuazione della legge 205/2017, che prevedeva il completamento della transizione in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate dallo Stato attraverso i centri per l'impiego.

La Regione Toscana ha così completato il processo riorganizzativo del mercato del lavoro con l'istituzione, in via definitiva, dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego, già introdotta con legge regionale 59/2014, la cui attuazione era stata sospesa dall'articolo 30, comma 2, della legge regionale 82/2015 nelle more della definizione dell'assetto delle competenze istituzionali in materia di lavoro a livello nazionale.

Segue per numerosità di leggi emanate il macrosettore Sviluppo economico e attività produttive con 14 leggi regionali, tutte ascritte alla competenza della Seconda Commissione, in alcuni casi abbinata alla competenza della Quarta Commissione.

Le 14 leggi ascritte a questo macrosettore riguardano 7 delle 13 voci in esso comprese per quanto attiene al sostegno all'innovazione per i settori produttivi, alle miniere e risorse geotermiche, al turismo, alla caccia e pesca, all'agricoltura e foreste.

Importantissima è l'emanazione del Codice del commercio con la legge regionale 62/2018, un testo legislativo nuovo, che ridisciplina l'intera materia con un corpus normativo di 133 articoli, con i quali è stata sostituita integralmente la precedente normativa, rispetto alla quale il codice presenta notevoli novità, illustrate nella relazione relativa alle politiche per lo sviluppo economico.

Il delicato settore delle cave è stato interessato da tre leggi: leggi regionali 18/2018, 36/2018 e 54/2018.

In materia di turismo importante intervento è costituito dalla legge regionale 24/2018, con la quale è stato modificato il testo unico del turismo emanato con la legge regionale 86/2016. Tale legge è stata originata dall'impugnazione del testo unico dinanzi alla Corte costituzionale per le particolari disposizioni relative alle locazioni turistiche, alle guide ambientali, per le quali lo Stato non ha adottato una specifica normativa.

In essa, argomento importante disciplinato è quello degli ambiti territoriali nei quali i comuni esercitano in forma associata le funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovra comunale.

Nel settore agricolo, in un quadro essenzialmente manutentivo, si ritrovano due interventi legislativi del tutto innovativi costituiti dalla legge regionale 35/2018 in tema di cammini regionali e dalla legge regionale 12/2018 in materia di trasformazione e confezionamento di prodotti di esclusiva provenienza aziendale.

Non potevano peraltro mancare modifiche alla legge regionale 3/1994, in materia di caccia, con la legge regionale 8/2018, che ha modificato la disciplina degli ATC, e modifiche alla legge regionale 39/2000 (legge forestale) con la legge regionale 11/2018, che ha disposto misure per prevenire i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, dagli incendi boschivi e dall'abbandono dei boschi. Interessante in questa legge è la previsione e la promozione delle comunità di bosco, costituite da tutti i soggetti interessati alla gestione del bosco, previsione che si colloca pienamente nell'ambito della sussidiarietà orizzontale.

Altri interventi sono stati costituiti dall'aggiornamento della disciplina dell'acquacoltura in mare disposto con la legge regionale 26/2018, e dalla legge regionale 49/2018 in materia di apicoltura.

Il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture è interessato dall'emanazione di 12 leggi distribuite su 5 voci delle 9 disponibili.

L'intervento del legislatore è principalmente concentrato sulla "protezione dell'ambiente" con 4 leggi emanate; seguono le voci "territorio e urbanistica", "risorse idriche e difesa del suolo", ciascuna con tre interventi legislativi; si contano infine una legge in materia di protezione civile e una in materia di opere pubbliche.

Appare rilevante l'intervento legislativo in materia di risorse idriche costituito dalla legge regionale 10/2018, con la quale è stata ridisegnata la governance in materia di servizio idrico e l'organizzazione dell'Autorità idrica toscana, e l'intervento legislativo in materia di difesa del suolo e rischio idraulico di cui alla legge regionale 41/2018 e la legge regionale 25/2018 in materia di valutazioni ambientali.

In materia di governo del territorio il legislatore con la legge regionale 70/2018 ha disposto un rilevante aggiornamento della legge regionale sui consorzi di bonifica (l.r. 79/2012), ridisegnando compiti e funzioni degli organi dei consorzi, organizzazione e controlli.

E' stata rafforzata la tutela dal rischio di alluvioni con la legge regionale 41/2018, in attuazione anche della direttiva europea relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi alluvionali.

Infine si rammenta la nuova legge in materia di edilizia residenziale pubblica, la legge regionale 2/2019, approvata nella seduta del 19 dicembre 2018.

4. IL CONTROLLO DELLE LEGGI REGIONALI EX ARTICOLO 127 DELLA COSTITUZIONE

L'articolo 127, primo comma, della Costituzione stabilisce che *“Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione”*.

Per capire il senso attualizzato ad oggi di tale disposizione è necessario rammentare il momento storico dell'emanazione della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, nell'ambito della quale l'articolo 127 ha ricevuto l'attuale formulazione.

Nelle interpretazioni soprattutto della prima parte degli anni 2000, tale riforma sembrava prevedere un forte trasferimento delle funzioni legislative in favore delle Regioni, stabilendo anche il principio della “indipendenza” tra competenza legislativa e competenza amministrativa.

Il nuovo Titolo V sembrava porre le basi per una struttura ordinamentale senza gerarchie tra le istituzioni territoriali, che esigeva modelli di governo del tutto nuovi, diversi dal modello gerarchico, e quindi costruzione di obiettivi condivisi, sedi di confronto, metodi di concertazione e decisione.

Il vero impatto della riforma, così caratterizzata dalle intenzioni del legislatore costituzionale, è stato in realtà diverso, come subito rivelato dall'impennata del conflitto costituzionale tra Stato e regioni conseguente alla sua entrata in vigore.

I giudizi dinanzi alla Corte costituzionale promossi dal Governo avverso le leggi regionali, ovvero dalle Regioni avverso lo Stato per lesione delle loro attribuzioni, un tempo eccezione nel panorama del contenzioso costituzionale, ne diventarono parte rilevante, trasformando la Corte medesima da giudice della legittimità costituzionale delle norme ad arbitro dei rapporti tra Stato e Regioni.

La riforma utilizzava il criterio della materia per demarcare gli ambiti di intervento della potestà legislativa statale e regionale, ma la terminologia usata per definire le materie stesse e la trasversalità di alcune di esse provocavano un imponente ricorso alla chiarificazione da parte del giudice delle leggi.

L'ampiezza del contenzioso costituzionale non trovava comunque la sua unica spiegazione nella fisiologica necessità di interpretare norme costituzionali nuove o nella difficoltà di adattamento delle singole istituzioni alla loro nuova collocazione ordinamentale, o nel compito dello Stato di assicurare il mantenimento del carattere unitario del sistema.

Sul piano procedurale sicuramente giocava un ruolo importante l'eliminazione nell'articolo 127 della possibilità da parte del Governo di rinviare al Consiglio regionale la legge oggetto di osservazioni e quindi di ostacolarne l'entrata in vigore, ma ciò che emergeva drammaticamente era la mancata gestione dei rapporti tra Stato e Regioni, a fronte delle carenze strutturali della

riforma, della mancata trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi, e infine dell'assenza di strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo.

Non possiamo dimenticare che dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V erano mancate le sedi appropriate e la stessa volontà di raggiungere tali obiettivi.

Era rimasta inattuata la previsione dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, che prevedeva l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, al fine di esercitare un rilevante potere consultivo sui progetti di legge statale in materie "regionali" ed era dequalificato il ruolo delle Conferenze.

Questa la situazione.

Le centinaia di controversie apertesesi all'entrata in vigore della riforma imposero l'obiettivo di ridurre la conflittualità esistente fra Stato e Regioni e, a fronte della situazione bloccata sul piano normativo, emerse la necessità di intervenire sul piano della negoziazione politica per la definizione delle controversie aperte.

Viene così emanata nel 2006 la direttiva Lanzillotta, allora ministro per gli affari regionali e le autonomie locali (confermando indirizzi assunti dal precedente governo Prodi), la quale istituiva nuove modalità organizzative per lo svolgimento delle funzioni di controllo delle leggi regionali previste dall'articolo 127 della Costituzione.

Si prevedeva la costituzione di una task force all'interno del Dipartimento, incaricata di svolgere riunioni periodiche con le Regioni al fine di verificare la possibilità di addivenire a soluzioni concordate per la chiusura e la prevenzione del contenzioso costituzionale. Venivano privilegiati nuovi metodi di collaborazione e di concertazione fondati sul confronto preventivo con l'obiettivo di pervenire a indirizzi e soluzioni condivise sul piano tecnico giuridico, e anche sul piano sostanziale.

Si cercava di costruire ex novo ciò che era mancato nell'attuazione della riforma: la definizione di linee guida che, insieme ai principi fondamentali della legislazione concorrente, potessero costituire per l'intero sistema il quadro di riferimento entro cui l'autonomia di ciascun livello istituzionale potesse svilupparsi.

Il metodo di lavoro introdotto era quello del confronto tecnico con le singole amministrazioni per addivenire a soluzioni concertate e sancite mediante intese idonee a motivare la rinuncia al ricorso ovvero la non impugnativa dell'atto.

La ricerca di soluzioni condivise sul piano della leale collaborazione, quale alternativa al contenzioso costituzionale, viene proposta come strumento di lavoro, prendendo coscienza, sia lo Stato che le Regioni, che dirimere i conflitti

dinanzi alla Corte costituzionale non è un rimedio vantaggioso per alcuno dei contendenti.

Si tratta di una pratica non assimilabile a quelle transattive di stampo privatistico, poiché il regime di competenze tra Stato e Regione non risulta disponibile alle parti. Tuttavia è possibile aprire un tavolo di negoziazione nell'ambito del quale le parti possono definire le controversie in conformità ai principi costituzionali e quindi chiudere il processo di negoziazione con un accordo o intesa, con le quali esse, vincolate solamente da una gentlemen's agreement, si impegnano ad apportare alla normativa oggetto di esame le modifiche concordate.

A seguito di tale impegno assunto dalla Regione, il Governo evita di sollevare la questione di costituzionalità, ovvero, a fronte di questioni particolarmente rilevanti, impugna la legge con in patto di rinunciare al ricorso al momento in cui le modifiche concordate sono approvate.

Le innovazioni della direttiva Lanzillotta permangono tuttora nei metodi di lavoro afferenti ai controlli sulle leggi regionali previsti dall'articolo 127 della Costituzione.

Una volta che la legge regionale è pubblicata essa viene diramata a tutti i Ministeri dal Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale raccoglie le osservazioni dei Ministeri e, sulla base del principio di leale collaborazione, contatta informalmente gli uffici legislativi interessati delle Regioni ai fini dei chiarimenti necessari a superare eventualmente le osservazioni ministeriali.

A seguito di tale interlocuzione informale, gli uffici regionali redigono note e controdeduzioni alle osservazioni critiche ricevute, oppure, laddove si condivide il merito di quanto osservato, note con la quale la Regione comunica il proprio impegno a modificare le disposizioni legislative oggetto di osservazioni critiche.

Si tratta di una vera e propria fase precontenziosa che impegna gli uffici, rispetto alla quale va riflettuto il ruolo giocato dalla burocrazia statale, che inevitabilmente tutela le istanze statali, rivestendo un ruolo di parte.

Nel 2018 hanno ricevuto osservazioni da parte dei ministeri 25 leggi regionali della Toscana, alle quali è stata data risposta dagli uffici.

Tale contraddittorio ha portato al buon esito di 21 leggi non impugnate.

Di queste, nove leggi regionali non sono state impugnate a seguito dell'impegno assunto dalla Regione in modo formale di modificare le norme contestate:

- legge regionale 4/2018 in materia di ludopatia;
- legge regionale 10/2018 in materia di servizio idrico;
- legge regionale 25/2018 in materia di valutazioni ambientali;
- legge regionale 33/2018 in materia di viabilità regionale e accordi di

- programma per opere pubbliche di interesse strategico regionale;
- legge regionale 70/2017 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017);
 - legge regionale 77/2017 relativa a disposizioni collegate alla legge di stabilità 2018;
 - legge regionale 65/2018 in materia di zone-distretto;
 - legge regionale 66/2018 relativa al trattamento domiciliare dei pazienti emofiliaci;
 - legge regionale 73/2018, in riferimento all'art. 5 in materia di disabilità.

In altri casi le controdeduzioni non hanno evitato l'impugnazione delle leggi osservate.

Il primo caso è costituito dalla legge regionale 32/2018, in tema di superamento del precariato, che è stata impugnata su due articoli sui quali erano state fornite controdeduzioni. Uno di questi, l'articolo 5, comma 1, è stato poi modificato con la legge regionale 56/2018, che ha esplicitato la vigenza nell'ordinamento regionale di taluni vincoli di finanza pubblica e dell'obbligo del previo esperimento delle procedure di mobilità, relativamente al processo di stabilizzazione del personale non dirigenziale, addivenendosi così alla cessazione della materia del contendere.

Il secondo caso è costituito dalla legge regionale 19/2018, relativa a Sviluppo Toscana s.p.a. la quale è stata impugnata, ma con un impegno assunto nell'anno 2019 sono stati forniti elementi per la cessazione della materia del contendere.

Il terzo caso è costituito dalla legge regionale 37/2018, concernente interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio. Di essa è stato impugnato l'articolo 3 per violazione delle norme europee in materia di aiuti di stato. Si tratta di una disposizione che accorda un contributo straordinario al consorzio Zona Industriale Apuana (Z.I.A.), al fine di ripianare il passivo della trascorsa gestione commissariale. Il ricorso governativo ricostruisce la natura del consorzio, come soggetto che svolge vera e propria attività di impresa; ripercorre la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di aiuti di stato e conclude per la sussistenza di un vizio di legittimità costituzionale per contrasto della norma regionale con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Si segnala che la proposta di legge 329 della corrente legislatura contiene una norma che mira ad abrogare la disposizione *sub iudice*, in modo da risolvere il contenzioso.

Infine il caso della legge regionale 46/2018 in tema di contratti pubblici. Tale legge introduceva nelle procedure di gara negoziate l'inversione dell'apertura delle buste, per dare la possibilità alle stazioni appaltanti di esaminare le offerte prima di verificare la documentazione attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione.

Tale misura di semplificazione era già stata introdotta nell'ordinamento regionale toscano per le procedure aperte, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, in attuazione della direttiva 2014/24/UE, nonostante il mancato recepimento da parte del legislatore nazionale e senza rilievi da parte del Governo. L'estensione di tale sistema alle procedure negoziate, operata dalla legge regionale 46/2018, invece, non risulta prevista dal diritto europeo, dimodoché si paventava il rischio di lesione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile e tutela della concorrenza. Tale previsione è stata confermata dall'impugnazione del Governo della legge regionale 46/2018, nonostante le controdeduzioni fornite dalla Regione nel confronto informale svolto in sede istruttoria.

Al fine di addivenire alla cessazione della materia del contendere sono state inserite nella legge di manutenzione 3/2019 modifiche alla legge regionale 46/2018. Tali modifiche sono state considerate dal Governo come di mero dettaglio o coordinamento interno, prive di carattere sostanziale, inidonee pertanto ad eliminare il vizio che inficiava la norma nel testo originario. E quindi è stata impugnata anche la legge di manutenzione.

Il procedimento collaborativo descritto presenta alcune criticità.

Emblematico è stato il caso della legge regionale 4/2018 e della legge regionale 27/2018 che hanno modificato la legge regionale 57/2013 in materia di ludopatia. La questione è puntualmente trattata nella relazione afferente alle politiche sanitarie e sociali, ma già in questa sede merita segnalare il caso, poiché esso è rappresentativo della necessità di una riflessione da parte del Governo sulla necessità di razionalizzare le modalità di coordinamento tra le strutture ministeriali e governative.

Infatti si è verificato che la prima legge di modifica della disciplina della ludopatia fosse osservata dal Ministero dell'Interno per la terminologia usata. Al fine di superare le eccezioni la Regione assumeva l'impegno di modificare la legge regionale 4/2018 e ciò è stato fatto con la successiva legge regionale 27/2018, la quale a sua volta è stata eccepita dal Ministero della Salute addirittura sotto il profilo della competenza concorrente esercitata dalla Regione.

A fronte di tale secondo rilievo, la Regione ha considerato le osservazioni ministeriali eccessive e ingiustificate, e lesive del principio di leale collaborazione, e le controdeduzioni regionali sono risultate tali da escludere l'impugnativa della seconda legge regionale emanata.

Altra criticità è rappresentata da osservazioni che investono nuove norme regionali meramente riprodotte di norme vigenti, rispetto alle quali nel 2018 sono stati comunque assunti impegni a modificare i nuovi testi. E' avvenuto nei confronti della legge regionale 66/2018 in materia di trattamento domiciliare dei pazienti emofiliaci.

5. L'ANDAMENTO DELLE FONTI

a) Le leggi regionali

Nell'ordinamento toscano la legge regionale mantiene una posizione centrale nella regolamentazione, risultando la Toscana una delle Regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente.

Anche per il 2018 la Toscana si distingue in tale senso dal momento che sono state emanate 57 leggi ordinarie e una legge statutaria.

Tuttavia si rileva che per il secondo anno consecutivo il numero delle leggi regionali approvate è diminuito: complessivamente sono state emanate 5 leggi regionali in meno rispetto al 2017, anno nel quale a sua volta la contrazione dell'attività legislativa è stata di 19 leggi in meno rispetto al 2016.

Le leggi emanate sono principalmente leggi di manutenzione (ben 33 leggi su 57), le quali aggiornano la legislazione vigente ricorrendo alla virtuosa tecnica della modifica testuale espressa, che permette di aggiornare l'ordinamento tenendo sotto controllo la sua crescita quantitativa.

A fronte della virtuosità di tale tipo di manutenzione, va ancora segnalato che alcune leggi della Regione Toscana sono state modificate nel corso del tempo in modo assolutamente elevato, cosicché risulta obbligatorio il richiamo alla necessità del loro consolidamento attraverso la riadozione della disciplina da esse recata nell'ambito di nuovi testi aggiornati.

Il riferimento è ancora una volta alla legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) modificata ora da oltre 40 leggi regionali (731 note), alla legge regionale 3/1994 in materia di caccia, modificata da oltre 30 leggi regionali (256 note), alla legge regionale 25/1998, in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati, modificata anch'essa da oltre 30 leggi regionali (236 note).

La questione sostanziale è che gli interventi manutentivi di così ampia portata, modificano profondamente i testi previgenti nel corso del tempo e conducono ad una normativa completamente diversa da quella contenuta dalla legge al momento della sua entrata in vigore. Inoltre l'opera di consolidamento o di riadozione di tali testi diventa anno dopo anno sempre più difficile, sia sul piano politico, sia sul piano tecnico e giuridico-legislativo.

Alla fine del 2018 risultano così *formalmente* in vigore 1.201 leggi regionali, numero determinato sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.434) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.233). E' tuttavia rilevante sapere quante siano le leggi *sostanzialmente* in vigore e quindi il dato delle 1.201 leggi formalmente in vigore va depurato dalle leggi di bilancio, comprese le variazioni, dal rendiconto annuale e soprattutto dalle leggi che contengono solo modifiche espresse ad altre leggi, che confluiscono nel testo base.

Alla luce di questi criteri le leggi sostanzialmente in vigore in Toscana sono 683.

b) I regolamenti

Al termine del 2018 risultano in vigore 166 regolamenti.

Nell'anno sono stati emanati 18 regolamenti, uno in più rispetto il 2017, tutti di competenza della Giunta regionale. Metà di essi sono innovativi, metà modificano regolamenti vigenti.

Su tutti i regolamenti le commissioni competenti hanno espresso parere favorevole, in 7 casi accompagnato da osservazioni, che la Giunta regionale ha recepito in toto e adeguato conseguentemente il testo del regolamento.

Può quindi continuare a rilevarsi una fattiva interazione fra Giunta regionale e commissioni, già richiamata in occasione dei precedenti rapporti, e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

Per quanto riguarda i tempi di conclusione del procedimento di adozione dei regolamenti, che decorre dall'atto di prima adozione sino alla sua entrata in vigore, nel 2018 si è registrato un tempo minimo di 13 giorni e un tempo massimo di 170 giorni, per una media di 109 giorni, media in aumento rispetto al termine di 70 giorni del 2017.

Nell'ambito del procedimento viene acquisito il parere delle commissioni consiliari competenti, le quali ai sensi dell'articolo 42, comma 2, hanno 30 giorni di tempo per l'espressione del parere. Nel 2018 la media di espressione del parere è stata di 36 giorni, sostanzialmente in linea con la previsione statutaria, considerando i casi di assegnazione degli atti a ridosso dei periodi di interruzione dei lavori consiliari.

6. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PRESSO IL CONSIGLIO REGIONALE: INIZIATIVA LEGISLATIVA, ISTRUTTORIA, ESITI

a) iniziativa legislativa e atti di indirizzo politico

Nel 2018 si registra il mantenimento dell'attività istituzionale del Consiglio regionale a livelli quantitativamente elevati e perfettamente in linea con quelli dei precedenti due anni interi della legislatura (2016 e 2017).

I dati confermano in termini positivi la partecipazione dei consiglieri regionali ai lavori delle commissioni e dell'aula e la loro rappresentanza della comunità regionale, sia tramite la funzione legislativa, sia tramite la funzione di indirizzo politico, molto sviluppata nella corrente legislatura. Nel 2018 sono stati approvate 166 mozioni, 28 risoluzioni, 41 ordini del giorno. Inoltre sono state svolte 92 interrogazioni.

Nel contesto positivo così definito, l'iniziativa legislativa regionale subisce nel 2018 una battuta d'arresto, poiché il numero di proposte di legge

presentate decresce sensibilmente rispetto al 2017, da 99 a 89, e si colloca al di sotto del numero minimo di legislatura di 94 proposte del 2016.

Le 89 proposte di legge regionale presentate sono ripartite tra 84 proposte di legge regionale ordinaria, 4 proposte di legge statutaria e una proposta di iniziativa popolare.

Escludendo quest'ultima, le 88 proposte di legge regionale presentate si distribuiscono tra 39 proposte della Giunta e 49 proposte dei consiglieri.

Il Consiglio regionale incrementa la sua iniziativa legislativa, rispetto la situazione di sostanziale equilibrio con la Giunta regionale degli anni precedenti, confermando il peculiare attivismo in sede di iniziativa legislativa.

L'Ufficio di presidenza ha presentato 6 proposte di legge, le quali rappresentano, contrariamente agli anni passati, le uniche ipotesi di iniziative trasversali tra i gruppi consiliari.

Si assiste infatti nel 2018 ad una diminuzione dell'integrazione politica in Consiglio regionale e ad un aumento dell'individualismo partitico, poiché ben 34 proposte di legge sono state firmate esclusivamente da consiglieri appartenenti al medesimo gruppo. Anche l'Ufficio di presidenza non sfugge all'andamento di questo fenomeno poiché solo 2 delle proposte presentate sono firmate da tutti i componenti.

Le leggi emanate nel 2018 sono state esclusivamente di iniziativa della Giunta regionale o del Consiglio regionale.

Infatti l'unica proposta di legge di iniziativa popolare proveniente dal consiglio comunale di Gaiole in Chianti, per il cambio di denominazione in Comune di Gaiole in Chianti storico, è ancora pendente in commissione.

b) Esito

Per quanto attiene all'esito delle iniziative, le proposte presentate e approvate nel 2018 sono per tre quarti di iniziativa della Giunta regionale, la quale migliora questo dato rispetto all'anno precedente.

Gli atti ad esito negativo (proposte respinte, ritirate o decadute) rispetto al 2017 aumentano, perché passano da 5 a 8 casi, 3 dei quali riferiti a proposte della Giunta regionale finalizzate all'istituzione di nuovi comuni per fusione di comuni esistenti, le quali sono state respinte alla luce dell'esito negativo del referendum.

Gli altri 5 atti che hanno avuto esito negativo sono tre proposte di legge di modifica statutaria presentate dall'opposizione e due proposte di legge ordinaria, una di iniziativa della Giunta regionale e l'altra di iniziativa consiliare, entrambe ritirate.

Si riduce invece il numero di atti non conclusi, poiché si passa dalle 41 proposte di legge del 2017 alle sole 26 proposte non ancora emanate, il valore

più basso della legislatura. Appare quindi aumentare l'efficienza del procedimento legislativo regionale.

c) Istruttoria legislativa

L'attività legislativa del Consiglio è supportata dall'attività di assistenza generale e giuridico-legislativa degli uffici, solo in parte attestata formalmente dal numero degli atti istruttori emanati, tenuto conto dell'ampia informalità dei lavori.

Il regolamento interno, molto articolato, regola ampiamente il procedimento legislativo presso le commissioni e a tale procedimento riferisce anche tutte le disposizioni in materia di qualità della legge, le quali hanno un diretto ancoraggio statutario e legislativo per quanto definito dalla legge regionale 55/2008 e sono assistite dal potere di dichiarazione di improcedibilità del Presidente del Consiglio regionale e dai poteri di intervento dei presidenti delle commissioni consiliari.

Tale piano politico di tutela della qualità della legge in realtà non ha avuto applicazione, anche in considerazione del forte presidio della qualità della legge garantito dalle strutture preposte all'attività legislativa consiliare con funzioni di assistenza generale e giuridica legislativa.

Nel 2018 sono state formulate 237 schede di legittimità, 264 schede istruttorie, 49 schede di fattibilità.

Le attività politiche, tecniche e giuridiche svolte nel procedimento di competenza delle quattro commissioni consiliari permanenti sono fondamentali per la definizione dei testi legislativi poi sottoposti alla disamina dell'aula.

Le commissioni esprimono pareri istituzionali, referenti, secondari e di merito sulle proposte di legge. Le proposte di legge sottoposte al parere delle commissioni sono state in 44 casi di iniziativa della Giunta regionale e in 35 casi del Consiglio regionale. Quest'ultimo dato conferma la dinamicità e la presenza del Consiglio nell'ambito dell'attività legislativa della Regione, molto alta rispetto ad altre realtà regionali.

L'esito dei pareri è interessante in ragione dell'alto numero di pareri contrari alle proposte di legge presentate: 20 proposte hanno avuto il parere contrario della commissione e 59 proposte il parere favorevole. Si tratta di un dato eminentemente politico, poiché le proposte licenziate con il parere contrario sono state presentate dalle forze di opposizione del Consiglio regionale e da soggetti ai quali è attribuita l'iniziativa popolare.

Per quanto riguarda l'efficienza del procedimento legislativo presso le commissioni consiliari si segnala che oltre la metà delle proposte di legge assegnate nel corso del 2018 hanno visto l'esame concludersi nel medesimo anno.

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

1.1 LE LEGGI DEL 2018

Le leggi varate dalla Prima Commissione sono, confermando ancora una volta la tendenza degli anni precedenti, per la gran parte leggi di natura manutentiva salvo alcune limitate e ovvie eccezioni quali la legge di fusione di comuni, le leggi di natura finanziaria, ed alcune leggi provvedimento.

Svariati i temi affrontati nelle leggi assegnate nel 2018 alla Prima Commissione, tra i più importanti quello relativo alla tutela dei beni comuni e quello relativo alla promozione dell'economia circolare, suscettibile di informare tutti i campi di azione dell'attività della Regione.

Per ciò che concerne il primo tema, con la legge statutaria 64/2018 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello statuto) è stata inserita tra le finalità prioritarie della Regione la lettera:

mbis) la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi.

La legge statutaria proviene dall'unificazione di due proposte di legge presentate rispettivamente dal gruppo consiliare di maggioranza e da un gruppo politico di minoranza, rispetto a cui è stata possibile trovare un'intesa. A breve distanza dal deposito di entrambe le proposte di legge statutaria sono state presentate, dai medesimi gruppi politici, due proposte di legge ordinaria relative alla disciplina dei beni comuni ed alla loro gestione le quali, ad oggi, sono ancora all'esame della Prima Commissione.

L'altro principio, relativo alla promozione dell'economia circolare, è stato inserito nell'articolo 4 dello statuto dalla legge statutaria 4/2019 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto) con la lettera:

nbis) la promozione dell'economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l'estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili.

L'applicazione di tale principio si realizza, ancor prima del perfezionamento dell'iter di formazione della legge statutaria, con la legge

regionale 48/2018 (Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015).

L'obiettivo che viene perseguito con tale legge ordinaria è quello di ampliare l'ambito di riferimento dell'economia circolare, tradizionalmente riferita a politiche di settore, ed in particolare alla normativa in materia di rifiuti. Pertanto, al fine di assicurare una transizione che investa le politiche regionali nel loro complesso, si interviene sulla legge regionale 1/2015 prevedendo che la programmazione regionale disponga la transizione verso l'economia circolare anche attraverso il coordinamento dei piani di settore regionali con il Programma regionale di sviluppo (PRS), mediante l'individuazione di obiettivi e contenuti minimi definiti dal PRS medesimo. La legge prevede anche la presentazione, da parte della Giunta regionale, di una proposta di legge di adeguamento della programmazione regionale di settore per la transizione verso l'economia circolare nonché le modifiche al PRS, secondo gli strumenti e le procedure di cui agli articoli 7 e 8 della legge regionale 1/2015, in sede di prossima presentazione del documento di economia e finanza regionale (DEFR).

Tra le altre materie oggetto di intervento legislativo, nel 2018, si segnala quella dell'ordinamento del personale con la legge regionale 32/2018 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l. r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti) e la legge regionale 56/2018 (Disposizioni in materia di capacità assunzionale della Giunta regionale e degli enti dipendenti e di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 32/2018).

In particolare la legge regionale 32/2018 intende procedere al superamento del precariato, per il triennio 2018 -2020, attivando le procedure speciali di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 75/2017¹ per il reclutamento di personale non dirigenziale a tempo indeterminato.

I requisiti per la stabilizzazione riproducono quelli già previsti dal citato d.lgs. 75/2017 per accedere alla stabilizzazione del personale ed in particolare risultare in servizio, anche per un solo giorno, successivamente alla data del 28 agosto 2015, con contratto di lavoro a tempo determinato in Regione Toscana e aver espletato una procedura per esami e/o titoli sia a tempo determinato che indeterminato, o analoga procedura espletata presso altra amministrazione pubblica e aver maturato al 31 dicembre 2017 alle dipendenze della Regione Toscana e/o dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (ARTEA) almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

¹ Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Si tratta dunque di una deroga al principio di accesso all'impiego pubblico mediante concorso, deroga consentita dall'articolo 97 della Costituzione ed esercitata dal legislatore statale con il d.lgs. 75/2017 a cui la proposta di legge regionale si è doverosamente attenuta.

La legge regionale 56/2018 modifica la legge regionale 32/2018 esplicitando la vigenza nell'ordinamento regionale di taluni vincoli di finanza pubblica e dell'obbligo del previo esperimento delle procedure di mobilità, relativamente al processo di stabilizzazione del personale non dirigenziale. Con ciò rispondendo ad una richiesta del governo nazionale, avanzata in una logica di leale collaborazione e volta ad evitare una impugnativa alla Corte costituzionale.

La materia dei contratti pubblici è stata interessata dalla legge regionale 46/2018 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. 38/2007), con cui s'introduce nelle procedure di gara negoziate il cosiddetto sistema dell'inversione dell'apertura delle buste e si disciplina, conformemente alla normativa nazionale, l'erogazione dei compensi ai dipendenti regionali degli uffici tecnici per le attività di progettazione. Il sistema dell'inversione dell'apertura delle buste consiste nella possibilità, da parte delle stazioni appaltanti, di esaminare le offerte prima di verificare la documentazione attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione. Tale misura di semplificazione era già stata introdotta nell'ordinamento regionale toscano nell'ambito delle procedure aperte, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, e seppur non recepita dal legislatore statale, integrava comunque una misura prevista dalla cosiddetta direttiva appalti. L'estensione di tale sistema alle procedure negoziate, operata dalla legge 46/2018, invece, non risulta coperta dal diritto comunitario. Da qui le osservazioni dell'ufficio legislativo che paventavano, sull'allora proposta di legge 289, il rischio di lesione delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza, materia in cui appunto rientrano gli appalti pubblici.

Le osservazioni dell'ufficio legislativo sul punto non sono state recepite. Il governo ha impugnato la disposizione relativa al sistema dell'inversione dell'apertura delle buste, previsto dalla direttiva 2014/24/UE e dal codice dei contratti solo per le procedure aperte e non per quelle negoziate, lamentando la lesione delle competenze regionali a discapito delle competenze riservate allo Stato quali l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza.

La legge regionale 20/2018 (Disposizioni in materia di rinnovo degli incarichi. Modifiche alla l.r. 5/2008), reca una modifica puntuale alla disciplina delle nomine, in particolare alla disposizione sulla reiterabilità degli incarichi.

La legge regionale 30/2018 (Clausola valutativa dell'osservatorio regionale della legalità. Modifiche alla l.r. 42/2015) inserisce la clausola valutativa nella legge regionale 42/2015 sull'osservatorio della legalità, e stabilisce con disposizione transitoria l'obbligo di relazione una tantum sullo

stato di completamento del processo di costituzione dell'osservatorio e sulle eventuali criticità emerse in sede di attuazione dello stesso.

La legge regionale 53/2018 (Riapertura dei termini per la regolarizzazione agevolata dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso del demanio e del patrimonio indisponibile dello stato. Modifiche alla l.r. 57/2017 ed alla l.r. 69/2011) dispone principalmente la riapertura dei termini di cui alle leggi regionali 57/2017 e 77/2016, per la regolarizzazione agevolata dell'imposta in parola, termini già più volte prorogati o differiti.

La legge regionale 76/2018 (Revisione degli interventi a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Modifiche alla l. r. 55/2006) procede all'abrogazione della norma che prevede il contributo a compensazione di quanto corrisposto a titolo di IMU sulla prima casa (dovuta solo in caso di possesso di immobili di lusso) e dunque non compatibile con la ratio della legge, di natura eminentemente socio-assistenziale.

La legge rimodula poi, parametrando sull'indice ISEE, gli interventi già previsti dalla legge regionale 55/2006.

La legge di manutenzione 2018 ha avuto un iter di formazione che si è svolto interamente nel 2018, salvo per la promulgazione e la pubblicazione, slittate al 2019. Nell'esame della proposta di legge 315, divenuta legge regionale 3/2019, varie disposizioni sono risultate non conformi all'articolo 13 della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), che stabilisce i contenuti della legge di manutenzione.

L'articolo 2 del testo, in materia di ordinamento del personale regionale, introduceva una disposizione che attribuiva, in generale, ai dirigenti il potere di conciliare e transigere le controversie nelle materie di competenza, sia in sede giudiziale che stragiudiziale, integrando una innovazione normativa sostanziale, estranea ai contenuti propri della legge di manutenzione così come declinati dalla legge 55/2008. Tale disposizione è stata espunta dall'articolato, così come l'articolo 8, relativa ai termini di validità delle graduatorie concorsuali regionali per essere inserita nella proposta di legge, ancora all'esame della commissione, recante interventi normativi relativi alla seconda variazione di bilancio. Ciò per motivi di urgenza, dato che quest'ultima sarebbe andata in aula prima della legge di manutenzione e nonostante la disposizione presentasse contenuti certamente non omogenei con la variazione di bilancio. Merita un cenno anche la vicenda degli articoli 9 e 13, correttamente inseriti, dalla Giunta proponente, nella legge di manutenzione in quanto disposizioni sostanzialmente di adeguamento a sentenze della Corte costituzionale. L'articolo 9 abrogava l'autorizzazione relativa all'assunzione di personale da parte del Consorzio Lamma di cui alla legge regionale 39/2009 e l'articolo 13 sopprimeva il punto 10 del considerato della legge regionale 87/2016, di modifica della prima. Menzionando brevemente l'antefatto: la Corte costituzionale, con sentenza 1/2018, aveva

dichiarato l'illegittimità dell'articolo 9 della legge regionale 72/2016, con il quale era stato previsto l'incremento della pianta organica dell'autorità portuale regionale, per contrasto con l'articolo 1, comma 228, della legge 208/2015. L'analoga disposizione relativa al Consorzio Lamma, é stata ritenuta, dalla proponente, affetta dal medesimo vizio e quindi si è correttamente ritenuto opportuno non limitarsi alla disapplicazione della stessa ma se ne è proposto l'abrogazione con il conseguente adeguamento del preambolo della legge regionale 87/2006, che l'aveva introdotta nella legge istitutiva del Consorzio. Con emendamento a firma di alcuni consiglieri del PD, motivato con l'assenza di contenzioso costituzionale sulle disposizioni in parola, gli articoli 9 e 13 sono stati abrogati nonostante nel giudizio di parifica per l'esercizio 2017 la Corte dei conti avesse espressamente auspicato la modifica della legge regionale 87/2016, stante l'illegittimità della stessa per i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza 1/2018.

Sono state introdotte, per iniziativa degli uffici, diverse disposizioni di carattere manutentivo come le modifiche alla legge regionale 4/2008 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale) al fine di adeguare la disciplina vigente per il Consiglio a quanto disposto, nella stessa proposta di legge 315 per i dirigenti della Giunta (articoli 5, 6, 7, 8, 10) o comunque in materia di personale (articoli 12 e 14).

Sono poi stati approvati in Prima commissione emendamenti di contenuto non manutentivo secondo quanto disposto dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008: in particolare l'articolo 29 (Divieto di vendita e affitto. Modifiche all'articolo 30 della l.r. 86/2016) e l'articolo 61 (Nomina a direttore amministrativo o a direttore sanitario o a direttore dei servizi sociali. Modifiche all'articolo 40 della l.r. 40/2005).

1.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

Delle proposte di legge di fusione presentate, nel 2018 solo una è giunta all'approvazione: ci si riferisce alla legge di istituzione del Comune di Barberino Tavernelle per fusione dei Comuni di Barberino Val d'Elsa e Tavernelle Val di Pesa, la legge regionale 63/2018.

L'esiguità dei numeri, anzi del numero, di iniziative andate a buon fine non deve, tuttavia, trarre in inganno sull'interesse e sulle questioni politiche, numerose, sollevate in questo anno dal tema delle fusioni comunali.

Le proposte di legge depositate, tutte di iniziativa della Giunta regionale, e respinte a seguito degli esiti dei referendum consultivi delle popolazioni interessate sono la proposta di legge 247 Istituzione del Comune di Villa di Castiglione per fusione dei Comuni di Castiglione di Garfagnana e di Villa Collemadina, la proposta di legge 287 Istituzione del comune di Montepulciano Torrita di Siena per fusione dei Comuni di Montepulciano e Torrita di Siena, la proposta di legge 290 relativa all'Istituzione del Comune di Bibbiena e

Ortignano Raggiolo per fusione dei Comuni di Bibbiena e Ortignano Raggiolo, la proposta di legge 291 Istituzione del Comune di Dicomano e San Godenzo per fusione dei Comuni di Dicomano e San Godenzo

Sempre nel 2018 è stata depositata la proposta di legge di iniziativa popolare n. 5 relativa all'Istituzione del Comune delle Crete Senesi per la fusione dei Comuni di Asciano e di Rapolano Terme, anch'essa respinta a seguito degli esiti della consultazione referendaria. Si è dunque così conclusa una vicenda iniziata nel 2017 rispetto alla quale molti sono stati gli interventi in via procedurale/amministrativa che hanno tentato di interrompere l'iter della proposta di legge di iniziativa popolare facendo leva su pretesi vizi del procedimento di formazione dell'atto legislativo prima che l'aula si esprimesse con il voto politico. Si è fatto cenno già nel Rapporto sulla legislazione 2017 al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, avente per oggetto la dichiarazione di procedibilità ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 51/2010 sulla proposta di iniziativa popolare citata, cui hanno fatto seguito nel 2018 numerose richieste di accesso civico generalizzato agli atti del procedimento, una richiesta di intervento al difensore civico regionale, nonché al collegio di garanzia statutaria eccependo irregolarità procedurali. I numerosi quesiti giuridici che l'istruttoria della proposta ha sollevato hanno riguardato l'esistenza di eventuali condizioni poste al processo di fusione nell'ambito delle deliberazioni dei consigli comunali richiedenti la fusione stessa ed il valore da attribuire alle stesse nei confronti della Giunta proponente e del procedimento in seno al Consiglio regionale, poi la natura delle leggi di fusione quali leggi di spesa o meno e la conseguente necessità della allegazione della relazione tecnico-finanziaria, l'esistenza nell'ordinamento toscano dello strumento dell'analisi preventiva degli effetti conseguenti le proposte di legge, in particolare delle leggi di fusione, la facoltà di attivazione della VIR (valutazione d'impatto della regolazione) sulla proposta di legge in esame. Infine, di particolare rilievo, è stata posta anche la questione dell'emendabilità delle proposte di legge di iniziativa popolare ed in particolare di quelle di fusione, dove le disposizioni della disciplina della legge regionale 51/2010 s'intersecano con quelle del procedimento di formazione delle leggi di fusione dove, nello specifico, è previsto l'obbligatorio svolgimento del referendum consultivo della popolazione interessata alla fusione.

Il tentativo di ostacolare le leggi di fusione tramite la via amministrativa, eccependo illegittimità e irregolarità, registra anche la presentazione alla Regione Toscana di un ricorso gerarchico improprio da parte del Comitato No alla fusione Torrita di Siena-Montepulciano, avverso le due deliberazioni comunali di avvio dell'iter di fusione ai sensi dell'articolo 62 della legge regionale 68/2011. Senza soffermarsi sull'inammissibilità del ricorso, data la palese inesistenza di un rapporto gerarchico della Regione nei confronti dei comuni, l'ufficio competente della Giunta ha risposto alle censure mosse nel ricorso, avendo anche modo di chiarire questioni relative all'interpretazione della legge

regionale 68/2011 che erano state poste in modo ricorrente negli anni dell'applicazione di quest'ultima.

In particolare si afferma, secondo l'interpretazione dell'articolo 62 della legge regionale 68/2011 conforme ai principi dello statuto regionale, che:

- le deliberazioni dei comuni non determinano alcun obbligo da parte della Giunta di presentare la proposta di legge di fusione, restando assolutamente libero il potere di iniziativa legislativa della stessa;
- il richiamo, contenuto nell'articolo 62 citato, alle consultazioni e ai processi partecipativi svolti dai comuni non dà luogo ad obblighi giuridici di svolgimento di questi da parte dei comuni, ma la loro eventuale esistenza costituisce elemento di valutazione al fine della presentazione o meno da parte della Giunta della richiesta proposta di legge di fusione;
- eventuali clausole e condizioni poste dai comuni nelle deliberazioni non hanno alcun valore ma costituiscono meri oggetti di valutazione, utili ai fini della presentazione o meno della proposta di legge. Ci si riferisce alla richiesta di vincolare la legge di fusione all'esito del referendum in entrambi i comuni. A questo proposito giova tuttavia ricordare che il Consiglio regionale, nell'ambito della sua piena potestà ed autonomia, ha tenuto conto delle richieste (anche se eventualmente formulate come condizioni) in tal senso approvando, in sede di formulazione del quesito referendario, ordini del giorno² con cui *“si impegna a tenere conto nel pieno rispetto delle sue prerogative, nella conclusione dell'iter legislativo in oggetto, prima di tutto della volontà espressa dai cittadini con il voto e dell'eventuale orientamento assunto dai Comuni successivamente allo svolgimento della consultazione referendaria mediante determinazione dei rispettivi consigli comunali.”*.

1.3 LE LEGGI FINANZIARIE

Due le variazioni apportate nel 2018 al bilancio di previsione 2017-2019, la prima con legge regionale 38/2018, la seconda con legge regionale 69/2018. Esse sono state accompagnate da leggi recanti interventi normativi relativi, rispettivamente, alla prima e seconda variazione e cioè la legge regionale 37/2018 e la legge regionale 68/2018.

In entrambe queste ultime leggi le disposizioni presentano un certo carattere di eterogeneità. Recano, per la gran parte, interventi finanziari: incremento di somme su azioni già previste, previsione di contributi, di rimborsi, ma anche norme spurie rispetto alla natura finanziaria delle disposizioni. Nella legge regionale 38/2018 si segnala, in particolare, l'articolo 18, introdotto con un

² Cfr. Ordine del giorno n. 688 - Collegato alla PDD 372 Proposta di legge n. 287 "Istituzione del Comune di Montepulciano Torrita di Siena, per fusione dei Comuni di Montepulciano e Torrita di Siena"; Ordine del giorno n. 689 - Collegato alla Proposta di deliberazione n. 375 (Proposta di legge n. 291 "Istituzione del Comune di Dicomano e San Godenzo, per fusione dei comuni di Dicomano e San Godenzo"; Ordine del giorno n. 690 - Collegato alla Proposta di deliberazione n. 374 (Proposta di legge n. 290 "Istituzione del Comune di Bibbiena Ortignano Raggiolo, per fusione dei comuni di Bibbiena e di Ortignano Raggiolo" .

emendamento aggiuntivo proposto nel parere secondario della quarta commissione, dal contenuto non omogeneo rispetto al contesto (reca la riapertura di un termine per la presentazione della denuncia di esistenza degli impianti di ritenuta idrica e bacini di accumulo). Nella legge regionale 69/2018, approvata nell'ultimo giorno utile ai fini del rispetto dell'articolo 51 comma 6 del d.lgs 118/2011, è stato osservato che né il preambolo né la relazione illustrativa contenevano cenni in merito alla natura della proposta di legge che, solo nel titolo, dichiarava di contenere interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2018-2020. Alla luce dell'esistenza o meno del collegamento con la variazione di bilancio, e' stato valutato il rispetto, nelle sue disposizioni, del principio di omogeneità della legge, pena la configurazione di una legge *omnibus* suscettibile, come sempre sottolineato, di provocare oltre che disordine legislativo anche un vulnus istituzionale, nella misura in cui la disomogeneità altera l'assetto delle competenze delle commissioni di merito, attribuendo la competenza delle materie settoriali alla Prima Commissione consiliare.

La Prima Commissione, nell'istruttoria della proposta di legge da ultimo citata, ha valutato dunque la disomogeneità di alcune disposizioni, espungendole dal testo della legge regionale 69/2018. In particolare l'articolo 31 (Obbligo di acquisizione del documento unico di regolarità contributiva) ha dato vita alla legge regionale 1/2019, altre come l'articolo 4 (Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia. Modifiche all'articolo 35ter della l.r. 38/2007) e l'articolo 28 (Disposizione finanziaria. Modifiche all'articolo 8 della l.r. 53/2018) sono state inserite nella legge di manutenzione che non era stata ancora licenziata dalla Prima Commissione.

La manovra economica e finanziaria per il 2019 comprende la legge 74/2018 (Legge di stabilità per l'anno 2019), la legge 73/2018 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019) e la legge 75 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021), le cui disposizioni, tranne alcune limitate eccezioni hanno dato luogo ad interventi rispettosi dei contenuti propri delle tipologie di tali leggi, ai sensi del decreto legislativo 118/2011.

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

Le leggi licenziate nel corso del 2018 dalla Seconda Commissione afferenti il settore agricolo sono in prevalenza interventi di natura manutentiva che apportano modifiche, adeguamenti e miglioramenti alla disciplina vigente.

Due sono gli interventi normativi di tipo innovativo, rappresentati dalla legge regionale 10 luglio 2018, n. 35 in materia di cammini regionali, esaminata in congiunta con la Quarta Commissione permanente, e dalla legge regionale 21 marzo 2018, n. 12 in materia di lavorazione, trasformazione e confezionamento di prodotti di esclusiva provenienza aziendale.

1. CACCIA

La prima legge approvata dalla Seconda Commissione è la legge regionale 16 febbraio 2018, n. 8 che introduce modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio”) in materia di gestione faunistico venatoria. In particolare le modifiche riguardano la disciplina dei comitati di gestione degli ATC.

Nel corso dell’applicazione delle disposizioni relative alla disciplina dei comitati di gestione degli ATC, introdotte prima con la legge regionale 30 dicembre 2014, n. 88 e successivamente sostituite con la legge regionale 16 dicembre 2016, n. 84, è emersa la necessità di disciplinare compiutamente le ipotesi di decadenza dalla carica dei componenti dei comitati medesimi.

Per questo si prevede che il componente decaduto continui nell’esercizio delle funzioni sino alla nomina del sostituto; tale previsione non si estende ai casi in cui la causa della decadenza è imputabile alla responsabilità del singolo componente in quanto in tali casi si ritiene prevalente l’interesse alla integrità dei componenti dell’organo.

Inoltre per assicurare il regolare svolgimento dell’attività di questi organismi si è ritenuto necessario prevedere che la disposizione di cui sopra si applichi anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Si segnala che in aula è stato presentato ed approvato un emendamento per chiarire che la permanenza in carica fino alla nuova nomina non si applica nel caso in cui il componente si dimetta volontariamente dall’incarico.

2. FORESTE

Altro intervento di tipo manutentivo è costituito dalla legge regionale 20 marzo 2018, n. 11 (Disposizioni in materia di gestione attiva del bosco e prevenzione degli incendi boschivi. Modifiche alla l.r. 39/2000) che introduce modifiche alla legge regionale 39/2000 (Legge forestale della Toscana) aventi la finalità di prevenire i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, dalla propagazione degli incendi boschivi e dall'abbandono dei boschi.

L'intervento normativo prevede una serie di misure volte a:

- ottimizzare gli interventi pubblici forestali attuati dagli enti competenti rafforzando il sistema dei controlli regionali;
- favorire la gestione attiva delle risorse e dei paesaggi forestali, valorizzando le vocazioni locali ed il ruolo multifunzionale del bosco. A tal fine la Regione intende promuovere le comunità del bosco intese come insieme di aree gestibili omogeneamente con la finalità di innescare processi di recupero e miglioramento ecologico anche a scopo di prevenzione del dissesto idrogeologico;
- prevedere interventi straordinari di prevenzione degli incendi boschivi per specifiche aree da realizzare con appositi piani (AIB).

Nella fase istruttoria è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico-politico, partecipato dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio al fine di esaminare le osservazioni emerse durante le consultazioni, nonché le criticità evidenziate nelle scheda di legittimità e di fattibilità.

In particolare l'ufficio legislativo aveva espresso perplessità sugli articoli 4 e 5 della proposta di legge. L'articolo 4, nel testo assegnato, prevedeva che la Regione promuovesse forme di gestione attiva del bosco attraverso le comunità del bosco, con l'istituzione nell'ambito del sistema informativo regionale di una sezione dedicata a favorire l'incontro tra i proprietari dei boschi, le imprese boschive e gli altri soggetti interessati alla gestione del bosco.

A seguire, l'articolo 5 prevedeva che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale disciplinasse i contenuti e le modalità per l'implementazione della sezione dedicata alle comunità del bosco.

In relazione a tali disposizioni si osservava che la proposta di legge risultava mancante per quanto atteneva le definizioni dei termini di comunità di bosco e di gestione attiva del bosco. Inoltre si evidenziava come l'articolo 5 contenesse una sorta di delega in bianco alla Giunta regionale rimettendo ad un atto di quest'ultima la individuazione dei criteri e delle modalità per l'implementazione della sezione dedicata alle comunità del bosco.

In accoglimento dei suggerimenti dell'ufficio legislativo, il testo della proposta di legge è stato riscritto introducendo una definizione di gestione attiva del bosco che fa riferimento all'articolo 3 del decreto legislativo 3 aprile 2018 "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali" che definisce la gestione

forestale sostenibile o gestione attiva come *“l’insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi eco sistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme ed ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora ed in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi”*.

Inoltre si è provveduto a definire la comunità del bosco intesa come l’insieme dei soggetti pubblici e privati che in accordo provvedono alla gestione attiva di aree boschive. Per quanto concerne invece i contenuti e le modalità per l’implementazione della sezione, si introduce il rinvio espresso al regolamento forestale.

E’ stato inoltre approvato un emendamento, presentato dal Presidente della Seconda Commissione, con cui si introduce la possibilità per il proprietario di effettuare da solo o in economia interventi di taglio per autoconsumo per superfici inferiori ad un ettaro. Con questa modifica si estende altresì la deroga all’iscrizione nell’elenco delle ditte, prevista per l’imprenditore agricolo professionale, anche al coltivatore diretto che effettua, direttamente o tramite i propri dipendenti o i propri coadiuvanti familiari, interventi di taglio su superfici di loro proprietà.

Si segnala infine che la commissione ha approvato l’inserimento di una clausola valutativa predisposta dal settore analisi della fattibilità che tiene conto del processo di attuazione e dei risultati delle politiche di gestione attiva del bosco nonché dell’attività di prevenzione antincendio boschivo.

3. AGRICOLTURA

Con la legge regionale 21 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione ed il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale) la Regione Toscana interviene al fine di sostenere e preservare le piccole produzioni agricole locali caratteristiche della realtà produttiva toscana, introducendo la possibilità, per gli agricoltori e le aziende agricole, di lavorare, trasformare e confezionare i prodotti di esclusiva produzione aziendale nella propria abitazione o nei locali dell’azienda o in apposito locale polifunzionale, nel rispetto della normativa comunitaria in materia di sicurezza ed igiene degli alimenti.

Tale finalità corrisponde a quella perseguita dalle altre Regioni che hanno normato la materia con leggi regionali relative alla lavorazione, la trasformazione e il confezionamento di minimi quantitativi di prodotti agricoli: Abruzzo, legge regionale 11 giugno 2008, n. 8 (Disposizioni per agevolare la trasformazione e la lavorazione di minimi quantitativi di prodotti agricoli),

Umbria legge regionale 2 aprile 2014, (Norme per favorire l'insediamento produttivo ed occupazionale in agricoltura, per promuovere l'agricoltura sostenibile. Disposizioni sulla lavorazione di piccoli quantitativi di prodotti agricoli. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 29 maggio 1980, n. 59 ed alla legge regionale 1997, n. 14). Altre Regioni, in diretta applicazione di regolamenti europei, hanno disciplinato la materia direttamente con atti amministrativi generali (vedi deliberazione Giunta regionale della Liguria n. 1286/2012 "Modalità di applicazione della multifunzionalità nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari aziendali da parte delle aziende agricole liguri e requisiti igienico sanitari dei relativi locali polifunzionali").

La necessità per la Toscana di intervenire sul piano legislativo scaturisce dall'esigenza di offrire ai destinatari della legge regionale un quadro certo di riferimento in cui operare, tenuto conto delle piccole dimensioni delle aziende e nell'ambito degli obiettivi di flessibilità previsti dal Regolamento UE 852/2004 e Regolamento UE 853/2008, cosiddetto "pacchetto igiene".

A tal fine vengono definiti i destinatari degli interventi, le modalità per l'avvio dell'attività, i prodotti ed i locali oggetto della disciplina, mentre per quanto concerne i requisiti strutturali ed igienico sanitari dei locali si rinvia ad un regolamento. E' prevista inoltre l'emanazione da parte della Giunta regionale di linee guida per la definizione delle procedure di autocontrollo.

La legge in questione porta a compimento un iter legislativo lungo e complesso che era iniziato nel corso della precedente legislatura con la presentazione della proposta di legge 239 su iniziativa del Consigliere Mauro Romanelli (Sel).

Il testo della suddetta proposta di legge era stato rielaborato dagli uffici del Consiglio e della Giunta e fatto proprio dalle due commissioni referenti (Agricoltura e Sviluppo economico) in data 1 ottobre 2014. La proposta di legge è poi rimasta giacente agli atti delle due commissioni referenti fino al termine della legislatura.

Nel 2016 erano state presentate due proposte di legge (pdl 99 e pdl 100) che riprendevano in gran parte i contenuti della proposta di legge 239. La prima, di iniziativa del gruppo consiliare Sì Toscana a Sinistra era sostanzialmente identica alla proposta di legge 239; l'altra presentata da alcuni consiglieri del PD si differenziava in alcuni aspetti tra cui principalmente quello della previsione dell'emanazione di un regolamento di attuazione, anziché un allegato alla stessa legge, per quanto concerneva l'individuazione dei piccoli quantitativi di prodotti agricoli e dei requisiti igienici dei locali.

L'istruttoria delle proposte di legge ha necessitato tempi lunghi: nelle seduta di commissione dedicata alla loro illustrazione è stato deciso un percorso comune per arrivare ad un testo condiviso. Vi è stata poi una fase di sospensione durante la quale il lavoro istruttorio del gruppo di lavoro politico-tecnico

appositamente costituito è comunque proseguito fino alla presentazione di un testo unificato, sul quale si sono successivamente svolte le consultazioni e le audizioni. Il gruppo di lavoro ha conseguentemente analizzato le osservazioni pervenute e predisposto alcune modifiche al testo, in particolare i proponenti hanno suggerito di sostituire la previsione relativa ai “piccoli quantitativi di prodotti” con quella della dimensione del mercato locale identificato nel territorio della provincia in cui insiste l’azienda e nel territorio delle province contermini.

La commissione ha poi nuovamente iscritto la proposta di legge nella seduta dell’8 marzo 2018, nel corso della quale sono state illustrate le modifiche al testo proposte dal gruppo di lavoro, ed ha licenziato la proposta di legge con voto unanime.

4. ACQUACOLTURA IN MARE

Nell’ambito dell’attività legislativa prodotta dalla seconda commissione è stata approvata la legge regionale 30 maggio 2018, n. 26 (Esercizio dell’attività di acquacoltura in mare. Modifiche alla l.r. 66/2005).

In particolare la legge interviene sui seguenti aspetti:

- disciplina della procedura amministrativa relativa all’avvio dell’attività di acquacoltura nelle acque marittime territoriali antistanti il litorale della regione;
- modifiche alla disciplina della commissione consultiva regionale della pesca e dell’acquacoltura;
- aggiornamento della normativa relativa alla programmazione degli interventi regionali alle sopravvenute norme generali in materia.

Con la disciplina della procedura amministrativa per l’avvio dell’attività di acquacoltura in mare la Regione intende esercitare dunque la propria competenza legislativa in materia di pesca ed acquacoltura.

La necessità di assoggettare l’avvio dell’attività di acquacoltura in mare ad una procedura amministrativa era stata avvertita dal legislatore statale già da alcuni anni. Infatti con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, all’articolo 59, commi 11 e 12, il legislatore statale ha assoggettato ad autorizzazione ministeriale l’esercizio di nuovi impianti di acquacoltura in mare, posti ad una distanza superiore ad un chilometro dalla costa.

Tuttavia il legislatore statale, nella stessa disposizione, ha previsto una clausola di cedevolezza secondo la quale la competenza statale al rilascio dell’autorizzazione vale fino a quando ciascuna regione non avrà adottato una propria normativa.

Pertanto l’entrata in vigore della disciplina regionale contenuta nella presente legge comporterà la disapplicazione in Toscana del comma 11

dell'articolo 59 sopra citato e l'obbligo di presentazione della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per tutti gli impianti posti a qualunque distanza dalla costa.

5. PESCA NELLE ACQUE INTERNE

La legge regionale 3 luglio 2018, n. 3 (Esclusione delle acque interne presenti nelle aree protette dall'ambito di applicazione della legge regionale. Modifiche alla l.r. 7/2005) interviene per superare un rilievo sollevato dal Governo in sede di verifica di legittimità delle modifiche, introdotte con la Legge regionale 59/2017 alla disciplina della pesca nelle acque interne.

Il rilievo del Ministero dell'ambiente e della tutela del mare è riferito all'articolo 2, nella parte in cui non prevedeva l'esclusione, dall'ambito di applicazione della legge, delle acque interne presenti nelle aree protette. Quindi si modifica il suddetto articolo 2 inserendo la precisazione richiesta e, per evitare ulteriori dubbi interpretativi, si interviene anche sull'articolo 20 relativo al personale incaricato di svolgere la vigilanza sull'applicazione della legge, eliminando il riferimento agli agenti dipendenti dei parchi nazionali e regionali.

La legge inoltre interviene in materia di divieti di installazione delle reti da pesca e delle reti da posta, correggendo alcuni aspetti che non erano stati valutati opportunamente nella precedente modifica della legge regionale 7/2005.

Si segnala per completezza che nel periodo in esame è stato emanato il regolamento di attuazione della legge regionale 7/2005 (Regolamento 7 febbraio 2018, n. 6/R), con il quale è stato sostituito il precedente decreto del Presidente della Giunta regionale 22 agosto 2005, n. 54/R. Dalla sua entrata in vigore cesseranno di avere applicazione i regolamenti provinciali.

6. CAMMINI REGIONALI

Con la legge regionale 10 luglio 2018, n. 35 (Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini regionali) la Regione Toscana intende promuovere e valorizzare i cammini presenti nel proprio territorio affidandone la promozione a Toscana Promozione Turistica.

Inoltre si è voluto introdurre una disciplina del riconoscimento dei cammini locali di interesse regionale diversi rispetto a quelli per cui si stanno realizzando i processi di riconoscimento dello status di itinerario culturale di interesse del Consiglio d'Europa o che di esso siano già in possesso.

La proposta di legge n. 173, divenuta legge regionale 35/2018, è stata assegnata in congiunta alla Seconda e Quarta Commissione. Il testo della proposta, come inizialmente formulato, ha subito notevoli cambiamenti a seguito di un complesso lavoro istruttorio svolto da un gruppo di lavoro tecnico.

In particolare l'ufficio legislativo aveva espresso criticità circa la possibilità di concedere una procedura semplificata per il recupero di manufatti esistenti, destinati all'ospitalità dei fruitori dei cammini, dislocati in una fascia di trecento metri dal cammino stesso.

In considerazione di tali rilievi il proponente ha ritenuto opportuno stralciare la parte relativa alle agevolazioni edilizie, proponendo l'approvazione di una risoluzione collegata alla proposta di legge.

Sempre in accoglimento dei rilievi dell'ufficio legislativo, è stato introdotto l'articolo 4 al fine di chiarire che la disciplina dei cammini, in caso di attraversamento di aree protette naturali, deve essere conforme alla normativa statale e regionale in materia di aree protette salvaguardando le competenze degli enti di gestione delle aree suddette.

Infine si prevede l'emanazione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di un regolamento, previo parere degli enti di gestione delle aree naturali protette interessati dai percorsi dei cammini, che definirà alcuni aspetti quali i contenuti dell'istanza di riconoscimento, i requisiti minimi in termini di distanza delle tappe in cui ciascun cammino obbligatoriamente deve articolarsi, la tipologia e la frequenza di servizi minimi per la sicurezza degli utenti i cammini locali di interesse locale, la segnaletica da dislocare lungo gli stessi, le modalità di rappresentazione cartografica omogenea, il logo identificativo regionale.

7. APICOLTURA

La legge regionale 7 agosto 2018, 49 (Disposizioni per lo svolgimento dell'apicoltura e per la tutela delle api. Modifiche alla l.r. 21/2009) è finalizzata a recepire nell'ordinamento regionale le recenti disposizioni in materia di apicoltura, introdotte a livello legislativo nazionale con la legge 28 luglio 2016, n. 154 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e alimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale).

In particolare la legge prevede la revisione delle procedure amministrative per l'avvio e lo svolgimento dell'attività di apicoltura, attraverso l'obbligo di registrazione e aggiornamento degli apiari nella Banca Dati Apistica nazionale (BDA).

Si prevedono inoltre procedure semplificate per chi svolge l'attività di apicoltura per autoconsumo. In tal caso, infatti, trattandosi di un'attività non commerciale, non è previsto l'avvio del procedimento presso lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) ma la comunicazione tramite l'accesso alla banca dati, con le modalità e nei termini di cui al decreto del Ministro della Salute 11 agosto 2014.

Inoltre, al fine di assicurare la corretta applicazione delle diverse procedure amministrative relative allo svolgimento dell'attività apistica, viene

introdotto un parametro oggettivo per delimitare l'ambito dell'attività svolta per autoconsumo, prevedendo il limite massimo di dieci arnie.

Infine, al fine di garantire una maggiore tutela delle api e degli insetti pronubi, la cui presenza è fondamentale per l'equilibrio dell'ecosistema, la proposta rivede anche la norma relativa al divieto di utilizzo di prodotti fitosanitari che possono essere dannosi nei periodi di fioritura.

Il testo della proposta di legge come inizialmente presentato è stato riscritto a seguito dei rilievi dell'ufficio legislativo e del settore fattibilità. In particolare sono state apportate modifiche ed integrazioni al preambolo che dessero atto delle motivazioni per cui sono state abrogate le norme sul nomadismo e sugli apiari abbandonati.

E' stato convenuto di accogliere quanto indicato nella scheda di fattibilità rispetto all'opportunità di modificare la clausola valutativa esistente, prevedendo una riscrittura della stessa al fine di rendere più attuali, soprattutto in merito ai controlli ed alle sanzioni erogate in attuazione della legge, gli elementi informativi della relazione periodica inviata dalla Giunta regionale alla commissione consiliare.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

L'anno 2018 è stato, per quanto concerne le politiche in esame, un anno particolarmente significativo, soprattutto in quanto nel corso di esso ha visto la luce, dopo quasi due anni di gestazione, un provvedimento molto atteso: il nuovo Codice del Commercio. Esso ha disposto l'abrogazione di quello vigente ed è intervenuto sui molteplici settori in cui la materia del commercio si articola (commercio in sede fissa, commercio su aree pubbliche, vendita della stampa quotidiana e periodica, somministrazione di alimenti e bevande, distribuzione dei carburanti, attività fieristico-espositiva) apportando considerevoli novità che saranno esaminate più dettagliatamente nel prosieguo della trattazione. La rilevanza dell'anno che è appena trascorso è da attribuirsi anche all'approvazione di numerose e consistenti modifiche al Testo unico del sistema turistico regionale. Esse ne hanno mutato l'originaria fisionomia intervenendo, nuovamente, in materia di locazioni turistiche, professioni turistiche e strutture ricettive. Per quanto concerne la materia del turismo, merita ricordare anche l'approvazione della legge regionale 52/2018 (Interventi straordinari a favore delle associazioni pro loco), di iniziativa consiliare, con cui il Consiglio regionale ha inteso destinare a tali associazioni un contributo economico, subordinandolo a determinati requisiti. Accanto a questi provvedimenti di ampio respiro, si segnalano, per completezza, gli interventi normativi che hanno riguardato un altro settore particolarmente delicato e al tempo stesso molto rilevante per l'economia toscana, quello delle cave. In tale materia sono state infatti approvate due leggi: con la prima, la legge regionale 18/2018 (Disposizioni concernenti termini previsti dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010, e l.r. 65/2014), anch'essa di iniziativa consiliare, sono stati ridefiniti alcuni dei termini previsti dalla legge regionale 35/2015, legge generale in materia di cave, per lo svolgimento di determinate attività. Con la seconda, la legge regionale 54/2018 (Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), è stata inserita nella medesima legge regionale una disposizione transitoria per il sanzionamento di difformità volumetriche fino all'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane.

Il panorama delle leggi espressione delle politiche per lo sviluppo economico nell'anno in esame è stato completato dalla legge regionale 19/2018 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società

Sviluppo Toscana s.p.a. Modifiche alla l.r. 28/2008) di cui si parlerà diffusamente nel paragrafo 5.

2. CODICE DEL COMMERCIO

La legge regionale 62/2018 disciplina l'intera materia del commercio al fine di aggiornarla alle rilevanti modifiche intervenute nella normativa nazionale, soprattutto in materia di semplificazione amministrativa, stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti. Essa dispone contestualmente l'abrogazione dell'attuale "Codice del Commercio" ovvero della legge regionale 28/2005 e delle numerose leggi che nel tempo sono intervenute a modificarla. Infatti, quest'ultima, dalla sua approvazione ad oggi, è stata oggetto di modifiche ad opera di 18 leggi regionali (di cui 5 leggi di manutenzione ed 1 legge finanziaria) ed è stata inoltre interessata dalla sentenza 165/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerosi suoi articoli.³ La legge disciplina anche le manifestazioni fieristico espositive, fino ad oggi oggetto di una legge a sé stante, la legge regionale 18/2005. Essa è, in primo luogo, espressione della competenza legislativa in materia di "commercio". Tale materia, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, è stata pacificamente ricondotta dalla Corte costituzionale alla competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.⁴ Il commercio, però, in considerazione delle sue numerose interferenze con altre materie, è stato interessato da sollecitazioni derivanti sia dalla legislazione statale⁵, anche di recepimento di normativa comunitaria, che ha continuato a regolamentare aspetti dell'attività commerciale, sia dalla giurisprudenza costituzionale⁶ che ha sottratto alle Regioni porzioni di questa materia riconoscendo carattere "trasversale"⁷ ad alcune materie di competenza

³ Tale sentenza, per la precisione, ha interessato, fra le numerose leggi di modifica della legge regionale 28/2005, le leggi regionali 52/2012 e 13/2013. Essa, per quanto concerne la legge regionale 52/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale totale degli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e l'illegittimità costituzionale parziale dell'articolo 12. Per quanto concerne invece la legge regionale 13/2013 essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale totale degli articoli 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18.

⁴ Si veda in proposito la sentenza 1/2004 della Corte costituzionale.

⁵ Tra gli interventi statali che hanno interessato il commercio negli ultimi anni si segnalano, in via esemplificativa, il decreto-legge 78/2010, convertito nella legge 122/2010 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), il decreto-legge 223/2006, convertito nella legge 248/2006 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale), il decreto-legge 98/2011, convertito nella legge 111/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), il decreto-legge 201/2011, convertito nella legge 214/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici) e, tra i regolamenti, il dpr 160/2010 (sportello unico) ed il dpr 159/2010 (Agenzia delle imprese).

⁶ Si vedano, solo per citarne alcune, le sentenze 49, 104, 165, 178/2014; 27, 38, 65, 68/2013; 18/2012; 8, 12/2011.

⁷ In quanto caratterizzate dall'attitudine ad intervenire in settori anche eterogenei dell'ordinamento ed a perseguire fini di ordine generale la cui realizzazione, per loro natura, deve essere rimessa al legislatore statale.

legislativa esclusiva statale, quali la “*tutela della concorrenza*” (art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione). La legge disciplina inoltre “*la vendita della stampa*” che afferisce anche alla materia “*ordinamento della comunicazione*” e la “*somministrazione di alimenti e bevande*”, che attiene anche alla materia “*tutela della salute*”. Entrambe sono materie di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione. Rientra, invece, nella potestà legislativa residuale regionale la “*polizia amministrativa*” mentre si ravvisa una competenza esclusiva statale anche sugli aspetti del procedimento sanzionatorio che hanno derivazione parapoliziesca in quanto comportano conseguenze sul piano processuale (norme sul sequestro amministrativo, sulla confisca amministrativa). La legge in esame è stata licenziata dalla Seconda Commissione in una versione considerevolmente modificata rispetto al testo predisposto dalla Giunta regionale ed assegnato alla commissione per l’espressione del parere referente. Le modifiche apportate hanno costituito il frutto dell’intenso lavoro istruttorio di cui la proposta di legge è stata oggetto, sia nel gruppo di lavoro tecnico-politico costituito per l’esame delle numerose osservazioni pervenute da parte dei soggetti consultati e dei rilievi formulati nella scheda di legittimità e fattibilità, sia nelle sedute di commissione dedicate al suo esame. Poiché le novità introdotte dalla legge regionale 62/2018 sono numerose, sembra opportuno soffermarsi solo su quelle maggiormente significative.

2.1 COMMERCIO IN SEDE FISSA

Per quanto concerne il commercio in sede fissa, si è intervenuti sulla disciplina delle medie e grandi strutture di vendita specificando che esse sono insediabili solo in aree ascrivibili alla categoria funzionale commerciale al dettaglio di cui all’articolo 99, comma 1, lettera c) della legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio). Per entrambe le tipologie di strutture commerciali è stato stabilito l’obbligo di contestualità tra autorizzazione amministrativa e titolo abilitativo edilizio, venuto meno per le grandi strutture a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell’articolo di legge che già lo prevedeva, censurato per altre ragioni. Particolarmente significativo è stata la previsione, per le grandi strutture di vendita, di un limite dimensionale massimo di 15.000 metri quadrati, salvo eventuale diversa statuizione contenuta nel piano di indirizzo territoriale (PIT). L’inserimento di tale limite è avvenuto durante i lavori istruttori in commissione su richiesta espressa di uno dei componenti della maggioranza e sollecitato anche dalla Quarta Commissione consiliare nel proprio parere secondario. In ordine all’inserimento di tale previsione sono stati sollevati, durante la discussione in commissione, dubbi di legittimità costituzionale da parte dell’ufficio legislativo per la possibile violazione del principio della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione) e della tutela della concorrenza. Nel procedimento di rilascio dell’autorizzazione, allineandosi a quanto previsto in massima parte dalle altre Regioni, è stato

reinserito il parere preliminare espresso da una conferenza dei servizi tra Regione, Provincia e Comune, già contemplato dal decreto legislativo 114/1998, confermato dal decreto legislativo 222/2016 e venuto meno a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo di legge che lo prevedeva, censurato per altre ragioni. Inoltre, è sembrato opportuno, a seguito dei rilievi formulati dall'ufficio legislativo, riformulare l'articolo relativo al commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita, chiarendo il rapporto intercorrente fra la suddetta conferenza di servizi, indetta dal comune, e la conferenza di copianificazione. Tale conferenza era, infatti, citata nel preambolo della versione originaria della proposta di legge ma non nell'articolato. Nel preambolo, si motivava con l'esigenza di garantire l'assetto concorrenziale nel settore del commercio in sede fissa, la previsione, innovativa rispetto alla legge regionale 28/2005⁸, di escludere ogni limite dimensionale, uniforme e predeterminato per legge, per le grandi strutture di vendita e di demandare, invece, la decisione in ordine alla dimensione "sostenibile" di esse alla suddetta conferenza di copianificazione, alla quale sono soggette, ai sensi dell'articolo 26 della legge regionale 65/2014, le previsioni delle grandi strutture di vendita. A seguito della riformulazione è stato pertanto specificato che tale insediamento deve essere espressamente previsto dal piano operativo comunale, in conformità con la disciplina del piano strutturale, ai sensi dell'articolo 99, comma 5, della legge regionale 65/2014. Il nuovo Codice del Commercio reca inoltre in sé, per adeguarsi ai tempi, la disciplina dei *temporary store*. Essi sono intesi come esercizi di vicinato nei quali si svolgono attività di vendita, anche a fini promozionali, aventi durata temporanea e comunque non superiore a novanta giorni. In tali esercizi la vendita potrà essere esercitata, oltre che da aziende di distribuzione, anche da aziende produttrici interessate alla vendita diretta al consumatore e alla promozione del proprio marchio, in occasioni di fiere, feste, manifestazioni, mercati, convegni o altre riunioni straordinarie di persone, per una durata coincidente con l'evento. Anche tale disciplina è stata emendata durante i lavori in commissione, prevedendo la possibilità per i comuni di individuare specifiche modalità, condizioni o limitazioni per l'apertura dei *temporary store*, per un tempo non eccedente la durata dell'evento e qualora sussistano ragioni di prevalente interesse pubblico, in occasione di particolari eventi di rilevanza non solo locale, finanziati direttamente o indirettamente con risorse pubbliche o organizzati da soggetti pubblici. Sono state, inoltre, semplificate le procedure di avvio dell'attività dei singoli esercizi commerciali posti all'interno di un centro commerciale, prevedendo che gli stessi, successivamente al rilascio dell'autorizzazione per il centro nel suo complesso, possano attivarsi previa presentazione di segnalazione certificata di inizio attività

⁸ L'art. 15 della legge regionale 28/2005, comma 1, lettera f), qualifica come grandi strutture di vendita gli esercizi aventi superficie di vendita superiore ai limiti previsti per le medie strutture di vendita (1500 mq o 2500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti, inseriti nelle aree commerciali metropolitane Firenze-Pistoia-Prato e Livorno-Pisa.) e fino al limite stabilito dal piano di indirizzo territoriale (PIT).

(SCIA), anche se abbiano le dimensioni di una media o di una grande struttura di vendita.

2.2 QUALIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE DEI LUOGHI DEL COMMERCIO

Uno degli aspetti maggiormente qualificanti della legge in esame attiene alla valorizzazione dei luoghi del commercio. In essa sono, infatti, delineati, prendendo spunto dalle esperienze maturate nell'ultimo decennio, percorsi di promozione e sostegno della rete commerciale in favore, soprattutto, di aree comunali ritenute di particolare interesse e dei centri commerciali naturali. Per quanto concerne le prime, esse sono individuate in relazione al loro valore e pregio o, viceversa, alla particolare fragilità commerciale o alla presenza di fenomeni di degrado urbano. E' stata prevista la possibilità per i comuni di intervenire su aree perimetrate sia attraverso percorsi di rigenerazione urbana, come disciplinati dalla normativa urbanistica (riorganizzazione del patrimonio edilizio, riqualificazione delle aree degradate, riorganizzazione funzionale delle aree dismesse, recupero e riqualificazione di edifici, riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano, ecc.) sia attraverso programmi di qualificazione della rete commerciale. Tra questi ultimi, solo per citarne alcuni, figurano l'individuazione di attività o merceologie incompatibili con le esigenze di tutela e con la natura delle aree, il sostegno ad iniziative di riutilizzo di fondi commerciali o artigianali rimasti vuoti, intese con la media e grande distribuzione per la realizzazione di azioni e iniziative a favore delle aree da tutelare e dei centri commerciali naturali, la previsione di specializzazioni di mercati o fiere per valorizzare le produzioni locali, l'individuazione di aree destinate alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli e ittici. Ai comuni è stata riconosciuta, inoltre, la possibilità di prevedere esenzioni o riduzioni dei costi dei servizi e della fiscalità, incentivi per gli interventi di ristrutturazione degli esercizi, anche attraverso l'accesso facilitato al credito e la riduzione di imposte comunali. Per quanto concerne, invece, i centri commerciali naturali, si è colta l'occasione per definirne meglio la struttura e le funzioni. In particolare, è stata prevista la presenza di un organismo di gestione di essi, con il compito di definire insieme al comune programmi di gestione. Essi possono comprendere sia interventi di carattere strutturale, per favorire l'accessibilità e la fruibilità dell'area (quali parcheggi, sistemi di trasporto pubblico, realizzazione di infrastrutture, sistemi di illuminazione, ecc.) sia di carattere commerciale, per costituire reti di fidelizzazione dei consumatori, per condividere gli spazi tra più attività commerciali, per integrare l'attività commerciale con la promozione turistica e culturale, per formare gli operatori e accrescere la qualità dei servizi resi all'utenza, per favorire il riutilizzo di fondi rimasti vuoti e per intervenire con gli stessi incentivi e le semplificazioni previsti per le aree di particolare interesse.

2.3 VENDITA DELLA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA

Anche nel settore della vendita della stampa quotidiana e periodica si sono registrate importanti novità dovute soprattutto al recepimento di alcune delle disposizioni del recente decreto-legge 50/2017, convertito dalla legge 96/2017, che ha modificato il decreto legislativo 170/2001 (Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della L. 13 aprile 1999, n. 108). In particolare, per quanto concerne i punti vendita non esclusivi, sono state eliminate le preesistenti limitazioni all'accesso al mercato, al fine di favorire al massimo la concorrenza e la libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Tali limitazioni erano state individuate, per le medie strutture, nel limite minimo di superficie di vendita di 700 mq e, per i negozi di libri, nel limite minimo di superficie di vendita di 120 mq. La questione è stata comunque alquanto dibattuta durante i lavori della commissione ed è stata risolta ponendo a fondamento della decisione l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale che ha, più volte, riconosciuto la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei settori di loro competenza, di dettare norme che determinino anche effetti pro-concorrenziali, purché non in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, perché *“altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente onnicomprensivo della materia “tutela della concorrenza” finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze 288/2010, 283/2009, 431/2007)”*. La materia *“tutela della concorrenza”* ha infatti anche *“una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza”* (sentenza 150/2011). Analogamente molto dibattuta è stata la questione relativa alla possibilità, per tutti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, di vendere stampa quotidiana e periodica. Tale previsione, contenuta nel testo originario della proposta di legge, è stata ritenuta eccessivamente ampia ed è stata, conseguentemente, riformulata stabilendo che solo i bar possano vendere stampa quotidiana e periodica. In tale statuizione sono inclusi gli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime mentre sono stati espressamente esclusi altri punti di ristoro quali ristoranti, rosticcerie e trattorie. Inoltre, in linea con la semplificazione dei procedimenti, adottata in relazione a tutte le attività commerciali, è stato semplificato anche il procedimento di apertura, ampliamento e trasferimento di sede degli esercizi, sostituendo l'autorizzazione con la SCIA e prevedendo una comunicazione per la riduzione della superficie di vendita. Sono stati altresì esclusi i precedenti criteri di programmazione legati a valutazioni di tipo economico o finalizzati alla promozione turistica o ad attribuire alla rete distributiva funzioni ulteriori e, adeguandosi all'articolo 4 bis, comma 3 del citato decreto legislativo 170/2001, è stato previsto che il comune possa individuare zone del suo territorio nelle quali

l'apertura di nuovi punti vendita sia sottoposta al rispetto di criteri e parametri qualitativi che saranno definiti con intesa in sede di Conferenza unificata. E' stata inoltre mantenuta, a favore dei punti vendita non esclusivi, la possibilità di vendere solo quotidiani, solo periodici o entrambe le tipologie di prodotti editoriali, in conformità al nuovo testo del decreto legislativo 170/2001 che, a seguito della novella legislativa del 2017, ha definitivamente abbandonato l'alternativa cogente fra vendita di stampa quotidiana e vendita di stampa periodica, fino ad ammetterle entrambe congiuntamente in tali punti vendita. Tale conclusione è stata del resto avvalorata dalla risoluzione del Ministero dello sviluppo economico n. 537007 del 7 febbraio 2018.

2.4 COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

Relativamente al commercio su aree pubbliche, non vi sono state significative novità in quanto sono stati mantenuti fermi i criteri di priorità già contenuti nell'Intesa sancita il 5 luglio 2012 in sede di Conferenza unificata per quanto concerne le procedure di selezione per il rilascio delle concessioni e autorizzazioni relative ai posteggi nei mercati, nelle fiere o fuori mercato. Questa è stata ritenuta la scelta più opportuna, in attesa di una più chiara definizione del quadro normativo di riferimento, a seguito dell'entrata in vigore della legge 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2010) e, in particolare, dell'articolo 1, commi 1180 e 1181 che, rispettivamente, hanno prorogato al 31 dicembre 2020 il termine delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge, ossia al 1° gennaio 2018, e previsto un'integrazione dei criteri di cui all'Intesa citata.

2.5 SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

Per quanto concerne, invece, la disciplina della somministrazione di alimenti e bevande, a seguito di un rilievo formulato dall'ufficio legislativo e relativo all'abilitazione all'esercizio di tale attività, si è provveduto alla riformulazione della disposizione in materia, prevedendo che nelle zone soggette a tutela, eventualmente individuate dal comune ai sensi dell'articolo 64, comma 3, del decreto legislativo 59/2010, l'apertura ed il trasferimento di sede necessitano di autorizzazione rilasciata dallo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per territorio. Si è in tal modo tenuto conto di quanto previsto dal decreto legislativo 222/2016 che distingue (ai sensi di quanto previsto dal citato articolo 64 del decreto legislativo 59/2010) fra l'attività di somministrazione di alimenti e bevande svolta in zone tutelate e quella svolta in zone non tutelate richiedendo, come regime amministrativo, per la prima l'autorizzazione/silenzio assenso (60 gg) più la SCIA e, per la seconda, la SCIA unica. Un'altra questione sulla quale si è lungamente discusso sia nel gruppo tecnico politico sia durante i lavori della commissione è stata quella relativa

all'articolo 53 (*Attività non soggette a requisiti comunali*) ed al suo ambito di applicazione. Tale articolo, già presente nella legge regionale 28/2005, esenta una serie di attività di somministrazione di alimenti e bevande dal possesso dei requisiti definiti dal comune, tenendo conto degli indirizzi regionali formulati nell'articolo 49, in relazione alle specificità delle diverse parti del territorio comunale. La discussione ha riguardato la possibilità di inserire nell'elenco di tali esercizi e, in modo particolare, in quello degli esercizi nei quali la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande viene effettuata congiuntamente ad altra attività prevalente, anche gli alberghi con ristorante. Attraverso tale inserimento si è inteso assicurare agli alberghi che già dispongono di un ristorante aperto agli alloggiati e che intendono aprirlo al pubblico lo stesso trattamento di cui godono gli altri esercizi nei quali la somministrazione costituisce un'attività "secondaria" rispetto ad altra attività prevalente di cinema, teatri, musei, gallerie d'arte, stabilimenti balneari, solo per citarne alcuni. Un altro aspetto importante della legge in esame deve essere ravvisato nella disciplina della somministrazione temporanea effettuata nell'ambito di sagre, fiere, manifestazioni a carattere religioso, culturale, tradizionale, politico, sindacale, sportivo o di eventi locali straordinari. Essa è stata sottoposta a SCIA ed è stato vietato l'affidamento dell'attività in gestione a soggetti diversi dagli organizzatori. Le sagre sono state definite come manifestazioni finalizzate alla promozione delle tradizioni enogastronomiche regionali e dei prodotti alimentari tipici, nelle quali si privilegiano la stagionalità e la filiera corta dei prodotti, ed è stata prevista la possibilità, per i comuni, di promuovere la collaborazione tra organizzatori e imprese del territorio per dividerne le finalità promozionali. Si è inoltre escluso che, fatta eccezione per le sagre, la somministrazione di alimenti e bevande possa costituire la ragione esclusiva degli eventi temporanei e si è stabilito che ciascuna manifestazione nella quale si effettui somministrazione non possa avere una durata superiore a dieci giorni consecutivi, escludendo da tale limite le iniziative a carattere politico, sindacale, sportivo, religioso o quelle organizzate dalle associazioni di promozione sociale, dalle associazioni pro-loco o da soggetti che abbiano ottenuto la concessione di suolo pubblico attraverso procedure di evidenza pubblica.

2.6 DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI

Anche la disciplina della distribuzione di carburanti, contenuta nell'originario Codice del Commercio, è stata considerevolmente modificata. Ci si è, infatti, adeguati alla già citata sentenza della Corte costituzionale 165/2014 nonché alle sopravvenute normative statali in materia ovvero al decreto legislativo 257/2016 (Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi) e alla legge 124/2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza). I principali obiettivi perseguiti da tali

leggi sono ravvisabili nell'aumento dei punti di rifornimento dei carburanti eco-compatibili, al fine di una riduzione significativa delle emissioni di CO₂ e della tutela dell'ambiente e della salute, la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, anche al fine dell'incremento della concorrenzialità del mercato degli stessi, e la diffusione al consumatore delle relative informazioni. In particolare, per una maggiore diffusione dell'utilizzo del gas naturale e dell'elettricità nel trasporto stradale, il decreto legislativo 257/2016, all'articolo 18, prevede l'obbligo, per gli impianti di distribuzione di carburanti, di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di gas naturale. Il citato decreto stabilisce altresì che tale obbligo non si applica nel caso in cui sussistano delle impossibilità tecniche legate o a norme sulla sicurezza (presenza di accessi e spazi insufficienti) o alla lunghezza delle tubazioni o alla distanza dalle fonti di approvvigionamento. In materia, anche l'articolo 83-bis, comma 17, del decreto-legge 112/2008, come da ultimo modificato dalla legge 124/2017, consente di derogare all'obbligo della presenza del gas naturale negli impianti di distribuzione di carburanti qualora essa comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo, da individuare con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico. Tale decreto è stato approvato dal Ministero dello sviluppo economico il 5 marzo 2018, stabilendo la perfetta coincidenza tra i criteri di incompatibilità e gli ostacoli tecnici o gli oneri economici previsti dalle due leggi citate. Inoltre, in sede di Conferenza unificata, il giorno 8 marzo 2018, è stato sancito un accordo per dare attuazione univoca all'articolo 1, commi 100-119, della legge 124/2017. Il nuovo Codice del Commercio è stato pertanto adeguato ai contenuti di tali atti. Sempre in adeguamento al decreto legislativo 257/2016 è stata introdotta una disposizione in base alla quale i titolari di impianti di distribuzione di carburanti che, in certi intervalli di tempo, abbiano superato determinati valori di erogato e siano posti nel territorio delle Province di Firenze, Lucca e Prato (i cui capoluoghi hanno superato, negli intervalli di tempo stabiliti, valori limite di concentrazione di PM 10), debbano presentare progetti, da realizzare entro due anni, con i quali si impegnano a dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di gas naturale. Si tratta di previsioni la cui efficacia è subordinata all'adeguamento regionale che, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, in un documento approvato il 6 aprile 2017, ha stabilito debba avvenire entro un termine congruo, che si è ritenuto essere un anno dalla pubblicazione della legge, ossia entro il 14 gennaio 2018. Sono stati inoltre disciplinati gli orari degli impianti, al fine di contemperare esigenze di interesse pubblico, quali le fasce orarie di apertura obbligatoria e il monte-ore di apertura minima settimanale uguali in tutto il territorio regionale, con ampi margini di autonomia imprenditoriale.

2.7 SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI E SANZIONI

Sono stati, infine, semplificati molti procedimenti, sostituendo la SCIA all'autorizzazione precedentemente richiesta oppure prevedendo una semplice comunicazione in luogo della SCIA.

Merita infine segnalare che, contestualmente alla legge in esame, è stata esaminata in commissione, per connessione di argomenti, anche un'altra proposta di legge, dell'opposizione, volta a modificare due articoli della legge regionale 28/2005 in materia di sanzioni per l'attività di commercio su aree pubbliche ed in materia di sequestro della merce e delle attrezzature. Il proposito perseguito da questa proposta di legge, stando al tenore letterale delle modifiche proposte, era quello di rafforzare l'apparato sanzionatorio nei casi di particolare gravità o di reiterate violazioni contemplando, in aggiunta alla sanzione della sospensione dell'attività di vendita, anche quella accessoria del sequestro cautelare delle attrezzature e delle merci per la successiva confisca. Sulla spinta di tale proposta di legge e del dibattito da essa suscitato in ordine alle sanzioni per l'attività di commercio su aree pubbliche, è stato riformulato l'articolo in materia contenuto nella legge in esame, prevedendo l'applicabilità del sequestro cautelare oltre che nelle ipotesi già contemplate dal comma 1 dell'articolo (esercizio dell'attività senza titolo abilitativo o concessione di posteggio o senza i requisiti professionali e morali o nelle zone interdette dal comune) anche nei casi di esercizio dell'attività da parte di un soggetto senza la qualifica di dipendente o collaboratore o senza i requisiti morali e professionali nonché nel caso della violazione delle limitazioni e dei divieti stabiliti dal comune per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, delle disposizioni in materia di sospensione volontaria, variazione e sub ingresso e della violazione di una serie di disposizioni espressamente individuate. Il sequestro non è stato invece volutamente previsto per l'ipotesi di violazione delle disposizioni in materia di pubblicità dei prezzi, in ossequio al principio di proporzionalità che deve sempre essere rispettato in materia di sanzioni. Poiché poi, il testo dell'articolo licenziato dalla commissione prevedeva che, in caso di violazioni reiterate per più di due volte, si applicasse quanto disposto dall'articolo 127 ovvero la decadenza del titolo abilitativo, si è ritenuto opportuno intervenire nuovamente su tale disposizione, nel rispetto del citato principio di proporzionalità, al fine di limitare l'applicazione della sanzione della decadenza alle violazioni di maggiore gravità e reiterate. Pertanto sono stati formulati per l'aula due emendamenti presentati dal Presidente e da altri consiglieri componenti della Commissione: uno soppressivo di tale previsione (decadenza titolo abilitativo nel caso di violazioni reiterate per più di due volte) ed un altro volto a prevedere che la decadenza del titolo abilitativo si applichi (oltre che nei casi già indicati nell'articolo 127) nelle medesime fattispecie per le quali è previsto il sequestro cautelare purchè si tratti di violazioni di particolare gravità e reiterate per più di due volte in un periodo di 365 giorni da computarsi dall'ultima violazione.

3. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SISTEMA ORGANIZZATIVO DEL TURISMO, STRUTTURE RICETTIVE, LOCAZIONI E PROFESSIONI TURISTICHE

Come già anticipato, la legge regionale 24/2018 è intervenuta a modificare in maniera rilevante il testo unico del turismo, la legge regionale 86/2016, a distanza di pochi mesi dagli ultimi due interventi di modifica dello stesso. Essi, approvati nel corso dell'anno 2017, hanno avuto ad oggetto la disciplina degli affittacamere, dei bed and breakfast e degli obblighi, per le strutture ricettive e per gli stabilimenti balneari, di comunicare periodicamente le caratteristiche delle strutture medesime.

La legge regionale 24/2018 ha costituito il risultato dell'intenso lavoro svolto, in sede referente, dalla Seconda Commissione consiliare sul testo della proposta di legge predisposta dalla Giunta regionale. In particolare, un gruppo di lavoro di carattere tecnico-politico, da essa costituito, ha esaminato e vagliato le numerose osservazioni pervenute da parte delle associazioni di categoria in sede di consultazioni nonché i rilievi formulati dagli uffici legislativi e di fattibilità nelle schede da essi predisposte.

3.1 FUNZIONI DI ACCOGLIENZA E INFORMAZIONE TURISTICA A CARATTERE SOVRACOMUNALE: DEFINIZIONE AMBITI TERRITORIALI

Tra gli interventi operati dalla legge in esame merita segnalare, in primo luogo, l'incorporazione nel testo unico del turismo (piuttosto che in una legge a sè stante, come era previsto inizialmente dalla legge regionale 86/2016) di quanto disciplinato da una distinta proposta di legge, di iniziativa consiliare, recante la "Definizione degli ambiti territoriali per l'esercizio in forma associata da parte dei comuni delle funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovracomunale, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale)", al fine di garantire il carattere di testo unico proprio della legge regionale 86/2016. La definizione di tali ambiti territoriali, oggetto di un apposito allegato, ha costituito il risultato di un lavoro estremamente impegnativo che ha visto come protagonisti i singoli enti. Come affermato, infatti, durante i lavori dell'aula nella seduta di approvazione del testo in esame, tale definizione non è stata imposta dalla Regione ma piuttosto è stata richiesta dal basso, dai singoli territori. Le funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovra comunale, che dovranno essere esercitate in forma associata dai comuni dei singoli ambiti territoriali, non devono essere confuse con la funzione di promozione turistica il cui esercizio è centralizzato e compete a Toscana Promozione Turistica.

3.2 NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI STRUTTURE RICETTIVE

Tra le altre novità introdotte da tale legge si segnala anche la possibilità, sia per gli alberghi che per i campeggi e i villaggi turistici, di mettere a disposizione degli ospiti saune, bagni turchi e bagni a vapore senza che sia necessaria né la presenza di un estetista né tanto meno la SCIA per l'avvio dell'attività.

Anche la disposizione in materia di campeggi è stata ulteriormente modificata, intervenendo sulla percentuale delle piazzole su cui il titolare/gestore può allestire, per i turisti sprovvisti di mezzi propri di pernottamento, strutture temporaneamente ancorate al suolo. È stato altresì previsto che possano assumere la denominazione di *camping village* i campeggi nei quali l'installazione di strutture temporaneamente ancorate al suolo sia in percentuale superiore al 30 % delle piazzole. Essendo pertanto i *camping village* divenuti una "specie" del genere "campeggio", si è provveduto conseguentemente all'abrogazione della disposizione che li disciplinava.

3.3 NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LOCAZIONI TURISTICHE

Tra gli interventi di modifica maggiormente rilevanti occorre menzionare quelli che hanno interessato la disciplina delle locazioni e delle professioni turistiche. Per quanto concerne la prima, l'articolo 70 sulle locazioni turistiche, oggetto di ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "*ordinamento civile*", è stato riformulato al fine di eliminare ogni possibile interferenza con questa competenza e in modo tale da contemplare solo ciò che la Regione può effettivamente disciplinare (obblighi di comunicazione, requisiti degli immobili oggetto di locazione). La versione definitiva di questo articolo è comunque diversa rispetto a quella originaria. Infatti, sono stati accolti i rilievi formulati dall'ufficio legislativo che evidenziavano come la formulazione proposta presentava criticità in relazione a due fondamentali aspetti: innanzitutto, per la presenza in essa di disposizioni di stampo prettamente civilistico (come quelle contenute nell'originario comma 2⁹) che prevedevano due forme di gestione indiretta delle locazioni turistiche ovvero tramite agenzia immobiliare o società di gestione immobiliare, da ritenersi però già comprese nelle più ampie possibilità previste dalla disciplina statale di diritto privato. In considerazione di ciò si segnalava che tale disposizione, oltre a prefigurare una invasione della competenza esclusiva statale ex articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, per la semplice novazione della fonte, avrebbe potuto, in secondo luogo, essere intesa come un divieto al ricorso ad altre forme di gestione, come per esempio la sublocazione, consentita espressamente dall'articolo 1594 del

⁹"2. Le locazioni di cui al comma 1 possono essere gestite in forma indiretta tramite agenzie immobiliari e società di gestione immobiliare turistica".

codice civile. Sono stati accolti, altresì, anche gli ulteriori rilievi relativi alla necessità di raccordare la previsione che pone in capo ai proprietari ed agli usufruttuari l'obbligo di comunicare al comune dove sono situati gli alloggi “...le informazioni relative all'attività svolta, utili a fini statistici...”, con quanto stabilito agli articoli 5 e 9, comma 3, della legge regionale 86/2016 che assegnano alla Città metropolitana e ai comuni capoluogo di provincia, fra le altre, anche la “funzione di raccolta ed elaborazione dei dati statistici riguardanti il turismo”.

Ugualmente accolti anche i rilievi relativi alla necessità di chiarire quali siano i “servizi accessori o complementari propri delle strutture ricettive”, la cui fornitura da parte del soggetto che dà in locazione alloggi per finalità turistiche comporta l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie. La definizione dei medesimi è stata rinviata al regolamento di attuazione della legge. È sembrato inoltre opportuno, al fine di evitare problemi interpretativi, sostituire l'espressione “i proprietari e gli usufruttuari che concedono in locazione” presente nel testo originario dell'articolo con l'espressione più generica (ma in quanto tale atta a ricomprendere tutte le possibili fattispecie) “chi dà in locazione immobili...”. Per quanto concerne, invece, l'oggetto della locazione è stata accolta un'osservazione formulata durante le consultazioni al fine di specificare che possono essere locati per finalità turistiche sia immobili che porzioni di essi, analogamente del resto a quanto stabilito espressamente dalla Agenzia delle Entrate in una circolare relativa alla disciplina fiscale delle locazioni brevi (e alle nuove regole per gli intermediari) come disciplinate dall'articolo 4 del decreto-legge 50/2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito con la legge 96/2017.

3.4 NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROFESSIONI TURISTICHE

Per quanto concerne, invece, le disposizioni in materia di professioni turistiche, sono stati sostituiti gli articoli relativi alla guida ambientale: essi erano stati impugnati dal Governo per violazione del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione che, a seguito della riforma del titolo V, annovera fra le materie di potestà legislativa concorrente le “professioni”. Il Governo aveva fondato la sua impugnativa sulla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale l'individuazione di nuove figure professionali e dei relativi profili, anche nel settore turistico, spetta esclusivamente allo Stato mentre è preclusa alla legge regionale l'enucleazione di peculiari figure professionali (sentenze 117/2015, 98/2013, 271/2009, 138/2009, 93/2008, 300/2007, 40/2006, 424/2005, 353/2003). Sono stati, invece, modificati gli articoli della legge regionale 86/2016 relativi rispettivamente alla definizione dell'attività di accompagnatore turistico e all'esercizio di tale professione. Tutti gli articoli citati configurano le previsioni regionali come cedevoli rispetto alla normativa statale sopravvenuta, in quanto stabiliscono che, fino al momento in

cui lo Stato non provvederà a definire il profilo professionale di accompagnatore turistico e quello di guida ambientale nonché i relativi requisiti professionali, la loro definizione sarà quella stabilita dalla normativa regionale e per l'esercizio delle suddette professioni saranno necessari i requisiti previsti dalla medesima. Rispetto a tali disposizioni erano stati formulati dall'ufficio legislativo rilievi di legittimità fondati proprio sulla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di professioni, ricostruendo la complessa "storia" di tali figure professionali. In particolare, si era posto in evidenza che la figura professionale della guida ambientale non è mai stata prevista espressamente dalla legislazione statale mentre era stata disciplinata dal previgente testo unico regionale in materia di turismo, ovvero la legge regionale 42/2000¹⁰, in virtù dell'articolo 11, comma 1, della legge 287/1983, legge cornice statale in materia di turismo che legittimava le Regioni¹¹ ad introdurre disposizioni legislative anche per il settore delle professioni turistiche, come individuate dalla stessa legge statale¹², nonché "...per ogni altra professione attinente al turismo".¹³ Con riferimento, invece, all'accompagnatore turistico, si era evidenziato che tale figura professionale era contemplata espressamente dalla citata legge 217/1983 e, in virtù di ciò, era stata disciplinata dalla legge regionale 42/2000. La legge 217/1983 è stata successivamente abrogata dalla legge 135/2001 (Riforma della legislazione nazionale del turismo).¹⁴ Si era dunque sottolineato come al momento attuale, non apparivano esservi riferimenti normativi primari statali da potere invocare per una corrispondente disciplina di dettaglio a livello regionale.¹⁵ A fondamento di tali argomentazioni è stata altresì adottata la sentenza della Corte costituzionale 117/2015¹⁶ con cui essa si è pronunciata in merito alla legge 16/2014 della Regione Campania che, intervenendo a modificare una precedente legge (la legge regionale 11/1986), aveva inserito nella disposizione relativa alle attività professionali anche quella della guida archeologica subacquea. La Corte ha

¹⁰ Abrogata dal nuovo testo unico in materia di turismo (legge regionale 86/2016).

¹¹ Esse, prima della riforma del titolo V della Costituzione, avevano in materia di turismo una potestà di tipo concorrente mentre non avevano alcuna competenza legislativa regionale in materia di professioni, ad eccezione della "*istruzione artigiana e professionale*").

¹² "...guida turistica, interprete turistico, accompagnatore turistico o corriere, organizzatore professionale di congressi, istruttore nautico, maestro di sci, guida alpina, aspirante guida alpina o portatore alpino, guida speleologica, animatore turistico...".

¹³ Le professioni turistiche dunque costituivano una parte della materia "turismo" e l'elenco previsto dalla legge 287/1983 era considerato non tassativo come dimostrato anche dal fatto che furono diverse le regioni che istituirono figure professionali non previste dalla legislazione statale.

¹⁴ Tale legge si limita, all'articolo 7, comma 5, a dare una definizione generica delle "professioni turistiche" senza individuarle espressamente come faceva invece il già citato articolo 11 della legge 217/1983.

¹⁵ Diversa è invece la situazione per quanto concerne, ad esempio, la "*guida turistica*", per la quale si rinviene un riferimento nella legge 97/2013, che di fatto ne presuppone l'esistenza nel quadro dell'ordinamento (articolo 3, legge citata).

¹⁶ E' una delle sentenze su cui si fonda l'impugnativa governativa delle disposizioni citate della nostra legge regionale 86/2016.

ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata rispetto a tale previsione in quanto si tratta di una figura professionale che non trova riconoscimento nella normativa statale ed ha altresì ritenuto fondata anche la questione di legittimità relativa ad una ulteriore modifica apportata alla legge regionale 11/1986 e concernente la figura professionale dell'interprete turistico di cui si prevedeva l'iscrizione nell'elenco regionale delle attività turistiche. La Corte ha affermato che, sebbene la legge regionale 11/1986 avesse legittimamente previsto la figura professionale dell'interprete turistico in virtù dell'articolo 11 della legge 217/1983 che definiva questa professione, essendo stata quest'ultima abrogata, allo stato attuale tale figura non è più disciplinata dalla legge dello Stato e pertanto il legislatore regionale non può prevederne l'iscrizione in un elenco regionale. In sintesi, dunque, secondo la Corte, le norme regionali approvate nel previgente assetto costituzionale (anteriore alla riforma recata dalla legge costituzionale 3/2001) che abbiano disciplinato figure professionali mai previste o non più previste oggi dalla legge statale non possono considerarsi ancora vigenti. La Corte fa altresì presente che il vigente decreto legislativo 79/2011, ovvero il Codice del turismo nazionale, all'articolo 6, fornisce solamente una definizione molto generica delle professioni turistiche. La Corte fa, inoltre, notare come, dopo la legge 131/2003 (cd. legge La Loggia), sia stato approvato il decreto legislativo di attuazione 30/2006 che ha effettuato una ricognizione dei principi fondamentali in materia di ordinamento delle professioni, stabilendo un principio generale secondo il quale le Regioni possono legiferare solo nell'ambito delle professioni individuate e definite dalla normativa statale¹⁷. Tutte le normative regionali in contrasto con tale principio, anche nella materia del turismo, sono dunque da considerarsi tacitamente abrogate ai sensi dell'articolo 10 "*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*" della legge 62/1953 (cd legge Scelba) che prevede espressamente che le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente abrogano le leggi regionali che risultano in contrasto con esse (cfr. sentenza 223/2007). Nonostante tali argomentazioni, la commissione non ha accolto questi rilievi, giuridicamente necessitati, ritenendo piuttosto opportuno, a fronte dell'inerzia del legislatore statale, intervenire per regolamentare, anche se solo provvisoriamente, la situazione di fatto nella quale si trovano le figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale, in modo da fornire loro una cornice normativa di riferimento chiara e certa. Proprio in base al carattere cedevole delle previsioni regionali è stato motivato, nel preambolo, l'accoglimento solo parziale del parere istituzionale espresso dalla Prima Commissione consiliare che faceva proprie le argomentazioni dell'ufficio legislativo sopra riportate.

Per quanto concerne l'accompagnatore turistico merita segnalare che il testo pervenuto dalla Giunta regionale è stato modificato prevedendo come obbligatorio per l'esercizio della professione il superamento di un apposito

¹⁷ Articolo 1, comma 3, decreto citato.

esame. Con tale previsione si è cercato di rimediare all'anomalia della Regione Toscana che sembrerebbe essere l'unica, nel panorama delle regioni italiane, a consentire l'esercizio di tale professione sulla base del solo titolo di studio indicato nel regolamento, determinando effetti distorsivi della concorrenza. In aula, contestualmente alla legge è stato approvato un ordine del giorno con il quale si impegna la Giunta regionale ad attivarsi, mediante la Conferenza Stato Regioni, affinché venga definito, quanto prima, il profilo professionale di guida turistica.

4. INTERVENTI STRAORDINARI A FAVORE DELLE ASSOCIAZIONI PRO LOCO

Con la legge regionale 52/2018, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, quest'ultimo ha inteso valorizzare le associazioni pro loco in considerazione del ruolo estremamente rilevante che esse da anni svolgono nella promozione e diffusione dell'accoglienza turistica sul territorio regionale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, comma quarto, della Costituzione. Esse sono, infatti, impegnate nell'organizzazione di eventi specifici e nell'animazione di borghi e luoghi situati in zone del territorio regionale meno note e gestiscono molteplici servizi ed attività: fra essi, la realizzazione di iniziative idonee a favorire la conoscenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse turistiche locali nonché la promozione del patrimonio artistico e delle tradizioni e cultura locali. A tal fine, pertanto, il Consiglio regionale ha ritenuto opportuno destinare un contributo economico a favore delle associazioni pro loco che presentino progetti per la realizzazione di iniziative idonee a favorire la conoscenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse turistiche locali, nonché la promozione del patrimonio artistico e delle tradizioni e cultura locali. In attuazione del principio di semplificazione amministrativa, è stato previsto che i contributi vengano concessi con procedura automatica, dal momento che non risulta necessaria, per l'attuazione degli interventi, un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario. La ristrettezza dei tempi tecnici per l'espletamento delle procedure (per l'erogazione dei contributi), la cui conclusione era prevista entro il 31 dicembre 2018, non ha consentito l'esame in sede referente di questa legge da parte della Seconda Commissione consiliare. Essa è stata infatti approvata direttamente in aula e se ne è dovuto prevedere l'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

5. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ATTIVITA' E MODALITA' DI FINANZIAMENTO DELLA SOCIETA' SVILUPPO TOSCANA SPA.

La legge regionale 19/2018 introduce, nella legge istitutiva della società in house Sviluppo Toscana s.p.a., ovvero nella legge regionale 28/2008, alcune disposizioni per la razionalizzazione del funzionamento di tale soggetto e per la semplificazione del suo rapporto con la Regione. Analoghe disposizioni sono state inserite anche in un'altra legge, di competenza della Quarta Commissione consiliare, che ha modificato, con le stesse finalità, un'altra società in house, l'Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. (ARRR). In funzione della revisione delle modalità di finanziamento delle società in house della Regione, è stato riformulato innanzitutto l'oggetto sociale delle stesse, distinguendo le attività in esso ricomprese in attività istituzionali a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo, distinzione fondata sul carattere strategico e indefettibile o meno delle stesse. Sono state qualificate come attività istituzionali di carattere continuativo quelle che afferiscono in modo più stretto alle finalità istituzionali della Regione, la quale, al fine di garantirne lo svolgimento secondo criteri di imparzialità, flessibilità, terzietà, efficacia ed economicità le affida alle società in house. Stante il particolare rilievo delle attività a carattere continuativo, per garantirne l'effettiva realizzazione, è stato previsto che i costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento siano coperti mediante un contributo annuale il cui ammontare è stabilito in legge di bilancio. Le attività istituzionali a carattere non continuativo, che svolgono una funzione di completamento e potenziamento di quelle a carattere continuativo e non sono indefettibili rispetto alle finalità istituzionali della Regione, sono finanziate mediante la corresponsione di un compenso sulla base delle tariffe fissate nel piano di attività. La legge interviene inoltre sul piano annuale delle attività che si prevede possa avere, eventualmente, proiezioni pluriennali. Il piano, già previsto nella legge vigente, viene articolato pertanto nelle suddette attività istituzionali a carattere continuativo e a carattere non continuativo cui corrisponde una diversa modalità di finanziamento. Si prevede che la Giunta regionale definisca con propria deliberazione, entro il 31 ottobre di ogni anno, le modalità per la determinazione del contributo a copertura dei costi e del tariffario dei compensi, gli indirizzi relativi all'attività, alla gestione e al controllo della società e le attività per le quali intende avvalersi della stessa. E' introdotta la previsione di un'unica convenzione quadro, che la Giunta approva in forma di schema insieme al piano, per disciplinare le modalità di realizzazione delle attività. Il piano è redatto dall'Amministratore unico della società e trasmesso alla Giunta entro il 30 novembre. Proprio la previsione relativa agli indirizzi è stata oggetto di un emendamento, sottoscritto dal Presidente della Commissione e condiviso dalla Giunta regionale, con il quale si è stabilito che la Giunta regionale fornisca alla società anche gli indirizzi per la definizione degli

obiettivi dell'Amministratore unico e per la predisposizione del piano della qualità della prestazione organizzativa. Il piano delle attività è stato oggetto di due ulteriori emendamenti. Essi hanno costituito il frutto di un lungo dibattito sviluppatosi in commissione e incentrato sulla natura peculiare delle società in house (che, a differenza degli enti dipendenti, non sono disciplinate nello Statuto regionale) e sul ruolo che, rispetto ad esse, può svolgere il Consiglio regionale.

Le società in house sono state “create” dalla giurisprudenza con la nota sentenza “Teckal” del 18 novembre 1999. In tale evenienza la Corte di giustizia dell’Unione europea ne ha delineato i tratti distintivi individuando il nucleo significativo essenziale del fenomeno nella circostanza che l’ente locale eserciti sul soggetto un “controllo analogo” a quello da esso esercitato sui propri servizi e questo soggetto realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti locali che la controllano. Tali emendamenti sono stati motivati con l’esigenza di assicurare al Consiglio regionale, analogamente a quanto del resto era stato disposto in relazione a Fondazione Sistema Toscana (altra società in house della Regione Toscana), di essere messo comunque a conoscenza dell’operato di Sviluppo Toscana spa senza in alcun modo alterarne la peculiare fisionomia e le prerogative del cosiddetto controllo analogo spettanti alla Giunta regionale. Per effetto di essi è stato stabilito che il suddetto piano sia oggetto anche del parere della competente commissione consiliare che ha quindici giorni di tempo dal ricevimento del medesimo per esprimersi. Decorso questo termine senza che il parere sia stato espresso, la Giunta regionale ne può prescindere. Inoltre è stato stabilito che l’eventuale aggiornamento di tale piano, disposto con delibera della Giunta regionale, venga comunicato alla commissione consiliare competente. A seguito di un ulteriore emendamento, è stato inserito l’obbligo, per la società, di dotarsi di un piano della qualità della prestazione organizzativa, in analogia a quanto già previsto per gli enti pubblici dipendenti di Regione Toscana, con il conseguente processo di valutazione dei risultati organizzativi e individuali raggiunti, compresi quelli dell’Amministratore unico con funzioni di direzione. E’ stata emendata anche la disposizione relativa al bilancio preventivo economico, al fine di prevedere che la Giunta regionale esprima il proprio assenso preventivo, oltre che su di esso e sul piano delle attività, anche sull’atto di nuova introduzione ovvero sul piano della qualità della prestazione organizzativa. Con un altro emendamento si è altresì adeguato il trattamento economico dell’Amministratore unico a quello dei direttori degli enti dipendenti di Regione Toscana, in considerazione della sostanziale equivalenza fra le figure suddette quanto a ruolo ricoperto e responsabilità attribuite. Tale emendamento ha introdotto inoltre, in coerenza con quanto già stabilito per gli enti pubblici dipendenti di Regione Toscana, specifiche cause di risoluzione anticipata del contratto dell’Amministratore unico con funzioni di direzione, anche con riferimento alla valutazione circa il conseguimento degli obiettivi dal piano della qualità della prestazione organizzativa. Per quanto concerne il finanziamento di Sviluppo Toscana spa ne sono state previste due diverse modalità in relazione

alla tipologia di attività: contributo annuale, il cui ammontare è fissato in legge di bilancio, per le attività istituzionali a carattere continuativo, e compensi determinati in base al tariffario per le altre attività. In aula la legge è stata oggetto di tre ulteriori emendamenti: uno relativo alla norma finanziaria, che è stata integralmente sostituita, e gli altri due (uno al preambolo e l'altro all'articolato) volti a prevedere l'entrata in vigore anticipata della legge in considerazione dell'urgenza di provvedere ad alcuni adempimenti connessi alla vita della società, quali la rideterminazione del compenso dell'Amministratore unico secondo le nuove regole in vista della nomina dello stesso. Per completezza, merita segnalare che la norma finanziaria, così come emendata in aula, è stata impugnata dal Governo in quanto ritenuta in contrasto con il vincolo di garanzia dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e pertanto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione che riserva alla legislazione statale la disciplina riguardante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Essa, infatti, definisce le variazioni da apportare al bilancio di previsione 2018-2020 ai fini della copertura degli oneri per il finanziamento delle attività istituzionali a carattere continuativo, prevedendo, tra l'altro, per gli anni 2019 e 2020, la variazione in diminuzione della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo I "Spese correnti", rispettivamente per euro 1.296.000 per il 2019 e per euro 1.275.000 per il 2020, incrementando contestualmente per gli stessi importi la Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo I "Spese correnti" e disponendo l'ulteriore variazione dalla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Titolo I "Spese correnti" alla Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 05 "Politica regionale unitaria per lo sviluppo economico e la competitività", Titolo I "Spese correnti".

La disposizione sopramenzionata è stata inoltre ritenuta in contrasto con i principi fondamentali di tutela della salute, di cui agli articoli 32 e 117, terzo comma della Costituzione, e con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui agli articoli 81, 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione.

E' stata infine rilevata dal Governo la possibile ulteriore violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

6. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CAVE

La legge regionale 18/2018 interviene, nelle more dell'approvazione delle modifiche alla legge regionale 35/2015, sui termini assegnati ai Comuni di Massa e Carrara per la ricognizione dei beni appartenenti al loro patrimonio indisponibile comunale, sul termine per la stipulazione della convenzione per il prolungamento delle concessioni nel periodo transitorio, sul termine previsto per

la emanazione dei regolamenti comunali e su quello per l'adozione del piano regionale cave (PRC). L'esigenza di intervenire sugli stessi è stata motivata con l'emanazione della sentenza della Corte costituzionale 228/2016 che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 32 della legge regionale 35/2015 nella parte in cui qualifica la natura giuridica dei cosiddetti beni stimati ascrivendoli al patrimonio indisponibile comunale. La Corte costituzionale, con tale sentenza, ha ritenuto questa disposizione in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l) che rimette la materia dell'"ordinamento civile" alla competenza esclusiva statale.

L'approvazione della legge regionale 54/2018, anche essa di modifica della legge regionale 35/2015, è apparsa, invece, necessaria a seguito dei controlli effettuati nelle cave del distretto apuo versiliense. Questi ultimi hanno, infatti, evidenziato difformità nell'attività di escavazione che avrebbero potuto dare luogo alla decadenza delle autorizzazioni rilasciate e alla conseguente cessazione dell'attività. A fronte di ciò, soprattutto per salvaguardare i livelli occupazionali, è stato previsto un periodo transitorio di adeguamento durante il quale è esclusa l'applicazione immediata della più grave misura sanzionatoria della decadenza dell'autorizzazione.

Anche questa legge, analogamente alla già citata legge regionale 52/2018 (Interventi straordinari a favore delle associazioni pro loco), non è stata oggetto del parere referente della Seconda Commissione consiliare ma è stata approvata direttamente dall'aula.

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2018 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE

PREMESSA

Anche in questa annualità è proseguito il processo di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale.

Si tratta di una costante di questa legislatura, legislatura iniziata, come noto, con una riforma di sistema che ha portato alla costituzione di tre sole aziende unità sanitarie locali di area vasta.

Un primo intervento ha riguardato la programmazione di area vasta, sinora incardinata in capo ai direttori della programmazione di area vasta.

La scelta è stata quella di sopprimere queste figure per demandarne compiti e funzioni all'apparato giuntale, e nello specifico al direttore della direzione regionale competente in materia di diritto alla salute; scelta evidentemente conseguente alle esperienze derivate dal precedente assetto.

Con un secondo intervento normativo viene disciplinata l'attivazione di specifiche articolazioni territoriali all'interno delle zone-distretto istituite nel 2017 mediante accorpamento fra zone-distretto preesistenti.

La fattispecie era già contemplata dalla normativa regionale vigente, la quale prevedeva la costituzione di articolazioni territoriali corrispondenti alle zone-distretto preesistenti agli accorpamenti, al fine di garantire una più ampia partecipazione delle istituzioni locali ai livelli di programmazione.

Il dettato normativo era rimasto sinora inattuato.

Né le aziende sanitarie avevano autonomamente disciplinato tali articolazioni mediante i propri strumenti ordinamentali; né i piani integrati di salute, elaborati dagli enti locali di concerto con le aziende sanitarie ai fini della programmazione zonale delle attività di integrazione socio-sanitaria, avevano fornito indirizzi applicativi a questo riguardo.

E così la questione è stata risolta in via legislativa, disciplinando il procedimento per la effettiva costituzione di tali articolazioni e per il riconoscimento alle stesse di una autonomia funzionale in materia di programmazione e definizione degli indirizzi concernenti l'organizzazione e l'erogazione dei servizi inerenti alle reti territoriali, sanitarie, socio-sanitarie e sociali integrate.

La condizione posta è l'assenza di una società della salute nella zona-distretto accorpata, oltre al consenso della maggioranza qualificata degli enti locali insistenti sulla zona stessa.

Si assume infatti - come argomentato in sede di preambolo - che i processi di accorpamento fra zone-distretto abbiano evidenziato delle criticità in merito alla capacità degli enti locali di essere protagonisti nelle politiche distrettuali proprio nei casi in cui non è stato scelto lo strumento consortile della società della salute per l'integrazione a livello zonale fra le attività sanitarie, di competenza delle aziende sanitarie, e quelle sociali, di competenza degli enti locali.

Altri interventi normativi hanno contenuti eminentemente procedurali, riguardando in particolare le modalità di nomina delle figure apicali delle aziende sanitarie e il trattamento domiciliare del paziente emofilico.

Un caso a sé è la legge in tema di prevenzione vaccinale. Essa ha formalmente natura procedurale: ribadisce che gli obblighi vaccinali prescritti dalla normativa statale costituiscono requisiti ai fini dell'iscrizione alle scuole per l'infanzia - oltreché ai fini dell'ammissione alle strutture per l'assistenza ai minori -; introduce il controllo d'ufficio sullo stato vaccinale dei minori, ossia una procedura semplificata di controllo ammessa dalla legislazione statale nelle Regioni dotate di un'anagrafe vaccinale.

Tuttavia, la legge regionale rispondeva anche ad una esigenza strettamente politica: quella di assicurare l'immediata operatività degli obblighi vaccinali sul territorio regionale anche qualora a livello statale fosse stato deciso - cosa che sembrava possibile alla luce del dibattito nazionale sulla materia - il rinvio dell'operatività dell'obbligo vaccinale di un anno, a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020.

Tale rinvio non è poi avvenuto, il che ha escluso l'insorgenza di un possibile contenzioso di legittimità costituzionale fra lo Stato e la Regione.

Altri due interventi normativi innovano in maniera significativa discipline di settore, incrementando le misure di contrasto al gioco d'azzardo patologico e adeguando la legislazione regionale in materia di cooperative sociali alla nuova normativa statale in tema di contratti pubblici e di Terzo settore.

In ultimo, si richiama l'intervento normativo che ha riformato la disciplina regionale in materia di edilizia residenziale pubblica. Sul tema, si rinvia ad altra parte del rapporto, dedicata a questa specifica tematica.

1. LA PROSECUZIONE DEL PROCESSO DI RIORDINO DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE E ORGANIZZATIVO DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

1.1 LA PROGRAMMAZIONE DI AREA VASTA

Con la legge regionale 40/2018¹⁸ si procede al riordino della programmazione di area vasta allocando la funzione in capo alla Regione. Questa tematica non compariva fra i contenuti originari della proposta di legge ed è stata introdotta nell'articolato a seguito dell'approvazione di un cospicuo numero di emendamenti durante l'esame dell'atto da parte della Terza Commissione.

Nello specifico, la figura del direttore per la programmazione di area vasta viene soppressa, demandando al direttore della direzione regionale competente in materia di diritto alla salute le corrispondenti funzioni programmatiche: dalla predisposizione della proposta di piano di area vasta alla individuazione del fabbisogno formativo dell'area; sino al monitoraggio sullo stato di attuazione del piano di area vasta.

La revisione delle disposizioni inerenti la programmazione di area vasta viene motivata con l'esigenza di provvedere ad una ulteriore valorizzazione della stessa, attraverso una maggiore sinergia con la programmazione strategica di livello regionale.

Si è quindi ritenuto opportuno rafforzare la valenza regionale della programmazione di area vasta disponendo - così recita il preambolo della legge - un diretto presidio e monitoraggio della medesima da parte della struttura regionale, a garanzia della piena conformità di questa programmazione rispetto al piano sanitario e sociale integrato regionale e ai conseguenti atti regionali di indirizzo, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse impiegate.

Per l'esercizio della programmazione di area vasta il direttore della direzione regionale competente in materia di diritto alla salute è coadiuvato da una pluralità di organismi tecnici, in parte già delineati dalla disciplina previgente.

La legge interviene anche sui dipartimenti interaziendali di area vasta, strumento organizzativo di riferimento per il coordinamento della programmazione delle aziende sanitarie. La relativa assemblea è ora composta dai direttori dei dipartimenti afferenti ai percorsi clinico assistenziali concernenti il dipartimento interaziendale interessato. Ogni dipartimento interaziendale è coordinato da uno dei membri dell'assemblea individuato dal direttore della direzione regionale competente in materia di diritto alla salute, su proposta dell'assemblea stessa, garantendo un criterio di proporzionalità fra il personale

¹⁸ Legge regionale 24 luglio 2018, n. 40 (Disposizioni in materia di procedura di nomina delle figure apicali delle aziende sanitarie, in materia di programmazione di area vasta ed in materia di organismi sanitari regionali. Modifiche alla l.r. 40/2005).

delle aziende unità sanitarie locali, il personale delle aziende ospedaliero-universitarie e la componente universitaria.

La legge prevede un regime transitorio, in forza del quale le norme di riordino sono efficaci a decorrere dalla cessazione di tutti gli incarichi di direttore per la programmazione di area vasta in svolgimento all'entrata in vigore della legge stessa.

1.2 LE ARTICOLAZIONI TERRITORIALI DELLE ZONE-DISTRETTO

La legge regionale 11/2017¹⁹ ha proceduto all'accorpamento di alcune zone-distretto in conseguenza della riorganizzazione del servizio sanitario regionale, prevedendo che nelle zone-distretto accorpate siano istituite articolazioni territoriali corrispondenti alle zone-distretto preesistenti, a tutela delle identità territoriali.

Ciò premesso, la legge regionale 65/2018²⁰ stabilisce che nelle zone-distretto in cui non sia costituita la società della salute gli enti locali territorialmente interessati possono chiedere alla Giunta regionale, entro il 28 febbraio 2019, di riconoscere alle succitate articolazioni territoriali autonomia funzionale in materia di programmazione e definizione degli indirizzi concernenti l'organizzazione e l'erogazione dei servizi territoriali sanitari, socio-sanitari e sociali. La richiesta è valida se deliberata da almeno il 75 per cento dei consigli degli enti locali territorialmente interessati.

L'azienda unità sanitaria locale competente riconosce tali articolazioni come interlocutori nei processi di coordinamento delle politiche di integrazione socio-sanitaria e in quelli di analisi e governo della domanda nei territori interessati; assicurando alle stesse un'adeguata organizzazione dei servizi e l'allocazione delle risorse necessarie, sulla base della programmazione regionale.

In ciascuna articolazione è istituita una conferenza di articolazione territoriale, composta dai sindaci della medesima articolazione ed integrata con il direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale o suo delegato. La conferenza, in particolare, adotta indirizzi per l'elaborazione del piano integrato di salute e coordina la programmazione operativa di livello zonale, limitatamente all'articolazione territoriale di competenza.

Per ciascuna articolazione territoriale il direttore di zona individua un coordinatore, scelto fra i dirigenti dell'azienda unità sanitaria locale cui afferisce la zona-distretto medesima. Il coordinatore supporta il direttore di zona

¹⁹ Legge regionale 23 marzo 2017, n. 11 (Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto. Modifiche alla l.r. 40/2005 ed alla l.r. 41/2005).

²⁰ Legge regionale 27 novembre 2018, n. 65 (Disposizioni in merito alle articolazioni territoriali delle zone-distretto).

nell'espletamento delle sue funzioni, esercita le funzioni che gli vengano delegate, sovrintende all'attuazione degli atti di programmazione, gestisce le risorse assegnate, partecipa alle fasi della negoziazione di budget che coinvolgono il livello locale.

Il preambolo argomenta che in alcune parti di territorio (in particolare nell'ambito territoriale dell'Azienda unità sanitaria locale Toscana Sud-Est, doppio per estensione territoriale e per estensione della rete viaria rispetto agli altri due), nelle quali non è stato scelto lo strumento della società della salute per l'integrazione delle attività sanitarie e sociosanitarie con quelle sociali di competenza degli enti locali, i processi aggregativi definiti con la legge regionale 11/2017 hanno evidenziato problematiche in ordine alla capacità degli enti locali stessi di essere adeguatamente protagonisti nelle scelte demandate alla zona-distretto.

L'iter normativo presenta delle peculiarità. La proposta di legge originaria infatti aveva un oggetto almeno in parte differente, giacché dettava disposizioni speciali finalizzate alla eventuale ricostituzione delle zone-distretto preesistenti alla revisione degli ambiti zonali effettuata con la legge regionale 11/2017.

Tale proposta di legge, sulla quale la scheda di legittimità formulava vari rilievi, è stata iscritta direttamente alla seduta d'aula del 7 novembre 2018, senza parere referente della Terza Commissione, ai sensi del regolamento interno consiliare. Nella predetta seduta il Consiglio regionale ha deliberato il rinvio in commissione della proposta di legge. In commissione, sono stati presentati e approvati emendamenti, che, come detto, hanno sostanzialmente modificato l'oggetto della legge. Questa disciplina ora, nei termini prima descritti, la fattispecie delle articolazioni territoriali interne alle attuali zone-distretto, in luogo della possibile ricostituzione delle zone-distretto preesistenti agli accorpamenti operati dalla legge regionale 11/2017.

In sede di controllo governativo è stata rilevata l'indeterminatezza della legge regionale nella parte in cui non specifica se l'incarico di coordinatore sia o meno a titolo gratuito e nella parte in cui non definisce i criteri per la selezione dello stesso coordinatore fra i dirigenti in servizio presso l'azienda sanitaria interessata. All'insegna della leale collaborazione, e a prevenzione di un possibile contenzioso costituzionale, la Regione si è impegnata ad integrare la legge regionale 65/2018 disciplinando in maniera puntuale gli aspetti ora accennati.

2. DISPOSIZIONI NORMATIVE DI NATURA PROCEDURALE

2.1 PROCEDURE DI NOMINA DELLE FIGURE APICALI DELLE AZIENDE SANITARIE

Con la già citata legge regionale 40/2018 la Regione adempie, fra l'altro, all'obbligo di adeguamento della normativa regionale alle disposizioni del decreto legislativo 171/2016²¹, che modifica la disciplina dei procedimenti inerenti il conferimento degli incarichi apicali nelle aziende sanitarie, in particolare istituendo l'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale e disciplinando gli elenchi degli aspiranti alla nomina a direttore amministrativo, a direttore sanitario e a direttore dei servizi sociali.

Per quanto riguarda la nomina del direttore generale, la scheda evidenziava l'inadeguatezza del testo originario laddove recitava che il direttore generale "è nominato dalla Giunta regionale con le procedure definite dalla Giunta", giacché il procedimento di nomina è quello declinato, in tutte le sue fasi, dalla normativa statale. La Regione non stabilisce "le procedure", ma cura gli adempimenti procedurali che la fonte statale demanda alle Regioni; fra questi, la definizione delle modalità di costituzione della commissione regionale di valutazione nonché la definizione delle modalità e dei criteri di selezione della rosa di candidati da proporre al Presidente della Giunta regionale.

Per quanto concerne la procedura di nomina del direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie si raccomandava di precisare che la nomina è effettuata previa intesa col rettore dell'università interessata.

Relativamente agli elenchi degli aspiranti direttori amministrativi, sanitari e socio sanitari delle aziende sanitarie la proposta di legge rimetteva alla Giunta regionale la definizione dei criteri da osservare ai fini della selezione per titoli e colloquio da parte di apposita commissione regionale. La norma regionale in sostanza, nella sua originaria formulazione, era tale da disattendere un principio statale che demanda la definizione dei predetti criteri al sistema concertativo delle Conferenze per garantire l'applicazione di criteri uniformi valevoli per tutti gli ordinamenti regionali. Siffatta deroga procedimentale non sembrava giustificata dall'esigenza di assicurare la continuità dell'azione amministrativa regionale nelle more dell'Accordo Stato-Regioni, posto che fino alla effettiva costituzione degli elenchi regionali, secondo la nuova procedura definita dalla normativa statale, continuano ad applicarsi, in forza di quanto statuito dalla normativa statale stessa, le procedure sinora vigenti.

In conclusione, si ravvisava la necessità di declinare il procedimento di nomina dei direttori amministrativi, sanitari e socio sanitari delle aziende sanitarie in maniera pienamente conforme al dettato della disciplina statale, nel rispetto di tutti gli snodi procedimenti ivi delineati.

²¹ Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria).

Su mandato del Presidente della Terza Commissione è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico composto dai competenti uffici di Giunta e Consiglio, che ha esaminato i rilievi avanzati dall'ufficio legislativo del Consiglio e dagli altri uffici consiliari. Il gruppo tecnico ha atteso ad una ampia serie di riformulazioni tecniche del testo, tali da superare i rilievi della scheda di legittimità.

2.2 LA PREVENZIONE VACCINALE

La legge regionale 51/2018²² riconosce come prioritaria la protezione dello stato di salute dei minori e identifica la vaccinazione quale strumento indispensabile di prevenzione primaria.

L'intervento normativo ribadisce che gli obblighi vaccinali prescritti dalla normativa statale, e nello specifico dal decreto-legge 73/2017 costituiscono requisiti per l'iscrizione ai nidi d'infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alle scuole dell'infanzia. Allo stesso modo, tali obblighi vaccinali si configurano come requisiti per l'ammissione e la permanenza nelle strutture per minori previste dalla normativa regionale in materia di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

I responsabili dei suddetti servizi per l'infanzia e delle strutture per minori accertano il rispetto degli obblighi vaccinali con l'acquisizione della documentazione prevista dalla normativa statale ai fini dell'iscrizione o ammissione.

La legge definisce le procedure per i controlli sull'osservanza degli obblighi vaccinali, disponendo che l'acquisizione delle informazioni sullo stato vaccinale dei minori avvenga mediante lo scambio diretto di informazioni fra le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti interessati, attraverso la procedura web di consultazione dell'anagrafe vaccinale regionale. Come recita il preambolo, la Regione Toscana è già dotata di una anagrafe vaccinale regionale informatizzata e pienamente operativa. Mediante questa e mediante la procedura web autorizzata dal garante dei dati personali, è possibile garantire ai soggetti deputati ai controlli una tempestiva conoscenza dello stato vaccinale dei minori residenti in Toscana. Resta fermo l'onere per il cittadino di fornire adeguate attestazioni qualora dalla consultazione dell'anagrafe vaccinale regionale non risulti adempiuto l'obbligo vaccinale.

In definitiva, il legislatore regionale introduce il controllo d'ufficio sullo stato vaccinale dei minori declinando una procedura semplificata di cui le Regioni dotate di una anagrafe vaccinale - fra cui la Toscana - possono avvalersi in forza di quanto previsto dalla legislazione statale.

²² Legge regionale 14 settembre 2018, n. 51 (Disposizioni relative alla prevenzione vaccinale).

Nello specifico, la semplificazione procedurale prevista dalla normativa statale e recepita dalla fonte normativa regionale prevede:

- la trasmissione degli elenchi degli iscritti alle aziende sanitarie da parte delle scuole e delle strutture;
- la restituzione degli elenchi da parte delle aziende sanitarie con l'indicazione dei soggetti che risultano non in regola con gli obblighi vaccinali, che non ricadono nelle condizioni di esonero, omissione o differimento delle vaccinazioni e che non abbiano presentato formale richiesta di vaccinazione all'azienda sanitaria;
- l'assegnazione ai genitori, tutori o affidatari dei minori non in regola, di un termine entro il quale depositare la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni, ovvero l'esonero, omissione o differimento delle stesse, o la presentazione di formale richiesta di vaccinazione.

Ove tale documentazione non sia prodotta ne segue, previo sollecito ad adempiere, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nonché il divieto di accesso alle scuole dedicate all'infanzia e alle strutture per minori di cui alla legge regionale 41/2005²³.

Le altre disposizioni di legge ribadiscono il principio per cui la vaccinazione è omessa o differita in caso di accertati pericoli concreti per la salute del minore in relazione a specifiche condizioni cliniche; gravano le aziende sanitarie del compito di assicurare servizi di informazione e sensibilizzazione in materia vaccinale; riconducono il monitoraggio degli eventi avversi nell'ambito della sorveglianza regionale sui farmaci, sui vaccini e sui dispositivi medici; contemplano direttive della Giunta regionale per la valorizzazione del pediatra di libera scelta e per la definizione delle campagne di comunicazione e informazione in materia di prevenzione vaccinale.

La scheda di legittimità evidenziava come fosse pendente dinanzi al Parlamento il procedimento di conversione in legge del decreto-legge 91/2018²⁴.

In particolare, il Senato aveva modificato il decreto-legge 91/2018 aggiungendovi una disposizione con cui l'applicazione del divieto di accesso alle scuole dedicate all'infanzia in assenza di vaccinazione, quale sancito dalla legislazione vaccinale statale, veniva rinviata di un anno, a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020. In caso di conferma di tale modifica da parte dalla Camera, lo Stato avrebbe potuto eccepire l'illegittimità, ancorché sopravvenuta, della legge regionale, che sancisce l'immediata efficacia dell'obbligo di vaccinazione in funzione dell'iscrizione alle scuole dedicate all'infanzia.

La questione non si è poi posta nel concreto in quanto nel prosieguo del procedimenti di conversione del decreto-legge 91/2018 la suddetta modifica non

²³ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

²⁴ Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative).

è stata confermata. La legge di conversione²⁵ si è infatti limitata a consentire anche per l'anno 2018 le iscrizioni sulla base di una dichiarazione sostitutiva, ferma la successiva produzione della documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie. Ciò rileva solo marginalmente per la Regione Toscana, giacché questa, in quanto dotata di una anagrafe vaccinale, ha titolo per il controllo d'ufficio sullo stato vaccinale dei minori mediante la procedura semplificata prima illustrata.

2.3 IL TRATTAMENTO DOMICILIARE DEL PAZIENTE EMOFILICO

Con la legge regionale 62/1980²⁶ la Regione Toscana ha introdotto la possibilità dell'autoinfusione domiciliare, senza la presenza di personale sanitario, a condizione che il paziente emofilico o coagulopatico (o il suo assistente, se del caso) superi uno specifico corso di addestramento e si sottoponga a periodici controlli. I corsi di addestramento sinora sono stati organizzati dai servizi trasfusionali delle singole aziende unità sanitarie locali. Nel tempo, con l'evoluzione del servizio sanitario regionale toscano, è nato un unico Centro di riferimento regionale per le coagulopatie congenite, quale principale referente per il paziente coagulopatico e per i suoi familiari. Il Centro, previsto nel piano sanitario regionale 1999/2001, è stato riconosciuto con provvedimento della Giunta regionale ed è attualmente collocato presso l'Azienda ospedaliero-universitaria di Careggi.

Alla luce di ciò, la legge regionale 66/2018²⁷ interviene sulla materia demandando al Centro il compito di provvedere all'istituzione e gestione dei corsi di addestramento, dietro autorizzazione dell'azienda ospedaliero-universitaria in cui ha sede il Centro stesso; contestualmente abrogando la precedente normativa.

La legge disciplina i contenuti fondamentali dei corsi, le modalità di ammissione agli stessi, le modalità e regole per l'autoinfusione o l'infusione, comprensive di un regime di controlli periodici presso il Centro.

In particolare, un'apposita commissione istituita presso l'azienda ospedaliero-universitaria in cui ha sede il Centro definisce il programma teorico pratico dei corsi di addestramento; ammette ai corsi gli interessati, dopo averne valutato l'idoneità psicofisica; verifica l'idoneità del paziente o del suo assistente ad effettuare l'autoinfusione o l'infusione al termine dei corsi.

L'autorizzazione all'autoinfusione o all'infusione ai soggetti risultati idonei in base agli esiti dei corsi è rilasciata dalla direzione sanitaria dell'azienda

²⁵ Legge 21 settembre 2018, n. 108 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative).

²⁶ Legge regionale 24 maggio 1980, n. 62 (Disciplina dell'attività di trattamento domiciliare dell'emofiliaco).

²⁷ Legge regionale 28 novembre 2018, n. 66 (Disposizioni in merito al trattamento domiciliare del paziente emofilico).

ospedaliero-universitaria. L'autorizzazione è sospesa in caso di temporanea inidoneità del paziente al trattamento domiciliare ed è revocata qualora vi sia fondato motivo di ritenere che l'effettuazione del trattamento a domicilio possa risultare pericolosa per l'incolumità del paziente nonché quando il paziente o l'assistente non rispettino le regole delle tecniche apprese durante il corso di addestramento e le ulteriori prescrizioni dettate dalla legge.

In sede di controllo governativo, sono stato formulati dei rilievi sulla norma che richiama la responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie per i danni derivanti dall'attività di addestramento svolta dal paziente; e che esenta da responsabilità laddove il paziente si procuri un danno cagionato dalla mancata osservanza delle tecniche apprese durante l'addestramento o dalla violazione degli altri obblighi cui lo stesso è tenuto.

Pur essendo meramente riproduttiva di analoga previsione della previgente normativa regionale, e pur avendo carattere sostanzialmente ricognitivo dei principi generali in materia di responsabilità civile, la norma è stata eccepita come lesiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile. A fini di prevenzione di un possibile contenzioso costituzionale, la Regione si è pertanto impegnata, all'insegna della leale collaborazione, ad abrogare la norma in questione.

2.4 PISCINE PRIVATE AD USO COLLETTIVO

La legge regionale 8/2006²⁸ prevede l'obbligo di presentare allo sportello unico per le attività produttive una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'avvio dell'attività delle piscine private ad uso collettivo, intese come quelle inserite in strutture adibite, in via principale, ad altre attività ricettive come alberghi, campeggi, strutture agrituristiche e simili, nonché come quelle al servizio di collettività, palestre o simili, accessibili ai soli ospiti, clienti, soci della struttura stessa.

Tale segnalazione per contro non è richiesta per le piscine già in attività antecedentemente alla predetta legge regionale.

Tuttavia, in fase applicativa sono emerse delle criticità in relazione all'interpretazione della predetta disposizione: in taluni casi sono state infatti irrogate, da parte delle autorità competenti, le sanzioni previste per l'assenza della SCIA anche nei confronti delle piscine private ad uso collettivo già in esercizio alla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge regionale 8/2006.

Pertanto, a fini di certezza normativa con la legge regionale 57/2018²⁹

²⁸ Legge regionale 9 marzo 2006, n. 8 (Norme in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio).

²⁹ Legge regionale 16 ottobre 2018, n. 57 (Disposizioni in merito alle piscine private ad uso collettivo. Interpretazione autentica dell'articolo 14, comma 1, e dell'articolo 19, comma 1, della legge regionale 9 marzo 2006, n. 8 "Norme in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio").

viene confermato in via di interpretazione autentica che le fattispecie in questione non sono soggette alla presentazione della SCIA.

3. GLI INTERVENTI NORMATIVI PER IL CONTRASTO DEL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO

La legge regionale 4/2018³⁰, di iniziativa consiliare, interviene sulla legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57, recante disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico; patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro.

L'ambito applicativo della legge regionale 57/2013 viene esteso ricomprendendo nella nozione di centri di scommesse anche le strutture che non sono dedicate in via esclusiva alla raccolta delle scommesse. Parimenti, viene ampliato il novero dei luoghi sensibili in prossimità dei quali non è consentita l'apertura di esercizi dediti al gioco o alle scommesse includendovi le scuole dell'infanzia, i nidi d'infanzia, istituti di credito e sportelli bancomat, esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed oro usati. Viene al contempo ribadito che tale elencazione può essere ulteriormente incrementata dai comuni.

La legge introduce poi un'ulteriore restrizione vietando la nuova installazione di apparecchi per il gioco lecito all'interno degli esercizi dediti al gioco o alle scommesse già aperti e operanti nelle adiacenze dei luoghi sensibili. E' ammessa la sostituzione degli apparecchi idonei per il gioco lecito di vecchia generazione (AWP) con quelle da remoto di nuova generazione (AWPR), con le modalità e nei limiti previsti dalle disposizioni statali vigenti, ed in coerenza con l'intesa sancita dalla Conferenza Unificata il 7 settembre 2017 concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico. E' altresì vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di spazi per il gioco con vincita in denaro o di centri di scommesse.

Altra rilevante novità della legge è quella che impone un obbligo formativo in capo ai gestori e al personale operante presso i centri scommesse e gli spazi per il gioco con vincita in denaro. Questi soggetti sono tenuti a partecipare ad appositi corsi di formazione e aggiornamento - i cui costi sono posti a carico dei gestori - finalizzati alla prevenzione e riduzione del gioco patologico, all'attivazione della rete di sostegno e alla conoscenza generale della normativa in materia di gioco. L'inadempimento dell'obbligo formativo comporta l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, la diffida a partecipare alla prima offerta formativa disponibile successiva all'accertamento della violazione, e in ultima istanza la chiusura dell'attività o l'apposizione di sigilli agli apparecchi.

³⁰ Legge regionale 23 gennaio 2018, n. 4 (Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla l.r. 57/2013).

Nel decreto-legge 158/2012³¹ la patologia in questione viene definita utilizzando alternativamente, come sinonimi, le espressioni “ludopatia” o “gioco d’azzardo patologico”. La versione originaria della legge regionale 57/2013 impiega il primo dei due termini. A sua volta la legge regionale 4/2018, nel novellare la legge regionale 57/2013, sostituisce la prima espressione con la seconda; non solo nella norma definitoria, ma per ragioni di coordinamento tecnico in ogni parte della legge regionale 57/2013 in cui ricorreva il termine “ludopatia”, e dunque nello stesso preambolo. In particolare, a questo fine è stato novellato anche il punto 3 del preambolo, nel quale sono stati altresì aggiornati i richiami alla giurisprudenza costituzionale che nel tempo ha legittimato gli interventi normativi regionali su questo fenomeno fondati sulle competenze delle Regioni in materia di tutela della salute e assistenza sociale.

In sede di controllo governativo il Ministero dell’Interno deduceva che la modifica apportata al punto 3 del preambolo avrebbe riconosciuto una generale potestà legislativa regionale in materia di prevenzione e contrasto del gioco d’azzardo patologico, ancorché vi siano aspetti di tale settore che ricadono nell’ambito della materia “ordine e sicurezza pubblica”, ascrivibile alla potestà esclusiva statale ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera h), della Costituzione. Secondo l’argomentazione ministeriale era viceversa più appropriata la precedente versione del preambolo “che si limitava a riconoscere alle regioni la possibilità di legiferare in materia di regolamentazione dei giochi leciti al fine di tutelare categorie di persone socialmente a rischio e per la prevenzione della ludopatia”.

All’insegna della leale collaborazione, e a prevenzione di un possibile contenzioso, la Regione si impegnava ad adeguare tempestivamente la propria normativa ai rilievi ministeriali, cosa che è poi puntualmente avvenuta con la legge regionale 27/2018³², che ripristinava, come richiesto, la formulazione originaria del punto 3 del preambolo della legge regionale 57/2013, aggiornando al contempo i richiami alla giurisprudenza costituzionale di riferimento.

Ciò nonostante, secondo il Ministero della Salute occorre precisare che nel legiferare su questa tematica la Regione è tenuta al rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in una materia a competenza concorrente quale la tutela della salute.

La Regione ha considerato le osservazioni ministeriali eccessive e ingiustificate, e lesive del principio di leale collaborazione, visto che con la legge regionale 27/2018 la Regione stessa si adeguava ai rilievi fatti dal Ministero dell’Interno, ripristinando la versione originaria del preambolo, a suo tempo non impugnata, e ritenuta congrua dal medesimo Ministero. Le controdeduzioni

³¹ Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute).

³² Legge regionale 30 maggio 2018, n. 27 (Prevenzione della ludopatia. Modifiche alla l.r. 57/2013).

regionali sono risultati tali da escludere l'impugnativa statale della legge in questione.

In sostanza, la modifica della norma definitoria ha introdotto nel tessuto normativo un elemento di ambiguità con gli esiti ora descritti. Il quadro è recentemente cambiato in quanto l'Organizzazione mondiale della sanità ha riclassificato la patologia. La legislazione statale si è subito adeguata alla nuova classificazione, disponendo³³ che “Nelle leggi e negli altri atti normativi nonché negli atti e nelle comunicazioni comunque effettuate su qualunque mezzo, i disturbi correlati a giochi o scommesse con vincite in denaro sono definiti disturbi da gioco d'azzardo (DGA)”.

4. LE POLITICHE SOCIALI

4.1 LA COOPERAZIONE SOCIALE

La legge regionale 58/2018³⁴ innova la normativa regionale in materia di cooperative sociali procedendo alla contestuale abrogazione della normativa regionale precedente³⁵.

La revisione della disciplina regionale di settore si è resa necessaria per adeguare la normativa regionale al nuovo quadro di riferimento in materia di appalti quale delineato dal Codice dei contratti pubblici³⁶ e dal Codice del Terzo settore³⁷.

Sotto un primo profilo, viene confermato il sistema dell'albo regionale delle cooperative sociali articolato per province e tenuto dai comuni capoluoghi di provincia e dalla Città metropolitana di Firenze.

L'iscrizione all'albo regionale è condizione necessaria per la stipula delle convenzioni con la Regione, i suoi enti dipendenti, le aziende sanitarie e gli enti locali.

Sotto un secondo profilo, la legge fissa principi comuni per l'affidamento dei contratti pubblici alle cooperative sociali di tipo A e B; definisce le modalità di erogazione dei servizi socio-sanitari ed educativi da parte delle cooperative di tipo A; disciplina il coinvolgimento delle cooperative sociali e degli altri enti del terzo settore nei processi di coprogrammazione e coprogettazione, quali prefigurati dal Codice del Terzo settore.

Inoltre, la Regione, i suoi enti dipendenti e le aziende sanitarie sono

³³ Art. 9, comma 1 bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese).

³⁴ Legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana).

³⁵ Legge regionale 24 novembre 1997, n. 87 (Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale).

³⁶ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

³⁷ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106).

tenuti a riservare in favore delle cooperative sociali di tipo B - che svolgono attività agricole, industriali, commerciali o di servizi finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate - una quota non inferiore al 3% e non superiore all'8 % del valore complessivo annuo degli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria relativi a servizi strumentali ad alta intensità di manodopera previsti nella programmazione annuale di riferimento. Agli enti locali è riconosciuta la facoltà di introdurre la medesima riserva per gli affidamenti di loro competenza.

Analoga riserva è prevista, sempre con riferimento ai servizi strumentali ad alta intensità di manodopera, per l'inserimento negli atti di gara di idonea clausola sociale finalizzata all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Viene poi confermato il ruolo della Consulta regionale sulla cooperazione sociale, con alcuni aggiustamenti in termini di compiti e di composizione.

Su mandato del Presidente della Terza Commissione è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico per una revisione del testo alla luce dei rilievi espressi dagli uffici consiliari, con cui si ravvisavano alcuni elementi di indeterminatezza del testo normativo.

La proposta di legge è stata altresì sottoposta ad una fase di consultazioni con le categorie e gli altri soggetti interessati; fase conclusasi con l'accoglimento di talune delle osservazioni pervenute.

Fra le modifiche apportate al testo originario durante i lavori di commissione si segnala quella con cui è espressamente riconosciuta la possibilità di iscrizione all'albo regionale anche a quelle cooperative che svolgono attività di interesse generale riguardanti l'accoglienza e l'integrazione sociale dei migranti, l'agricoltura sociale e la riqualificazione di beni confiscati alla criminalità organizzata. In questo modo, ai fini dell'iscrizione tali attività sono state assimilate a quelle esercitabili dalle cooperative sociali ai sensi della normativa generale di settore³⁸.

Al contempo, a fini di uniformazione del sistema, è stato attribuito alla Regione il potere di adottare linee guida per supportare gli enti locali e le aziende pubbliche di servizi alla persona nell'attuazione della legge.

4.2 POLITICHE PER LA CASA

Nella seduta del 19 dicembre 2018³⁹ l'Aula ha approvato la nuova normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica. Sul tema, si rinvia alla relazione del rapporto riguardante questa specifica tematica.

³⁸ Legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali).

³⁹ Legge regionale n. 57/2018 (Atti del Consiglio), divenuta legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica).

5. LE LEGGI TRASVERSALI

Alcune leggi trasversali sono intervenute su tematiche sanitarie e sociali. Nello specifico, con la legge regionale 68/2018⁴⁰ e con la legge regionale 74/2018⁴¹ sono stati effettuati interventi normativi che hanno riguardato il finanziamento delle azioni per la redistribuzione delle eccedenze alimentari e per il contrasto della violenza di genere; contributi speciali ad aziende sanitarie; la revisione dei compensi spettanti ad organismi tecnici coinvolti nei procedimenti di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie.

Inoltre, in continuità con azioni precedenti, con l'articolo 5 della legge regionale 73/2018⁴² viene istituito per il triennio 2019-2021 un contributo annuale pari ad euro 700,00, a favore delle famiglie con figli disabili minori di diciotto anni, per ogni minore disabile ed in presenza di un'accertata sussistenza nel disabile della condizione di handicap grave.

Il comma 4, lettera d), di questo articolo include fra i requisiti per la concessione del contributo la circostanza che *“il genitore che presenta la domanda non deve avere riportato condanne con sentenza definitiva per reati di associazione di tipo mafioso, riciclaggio ed impiego di denaro, beni o altra utilità di provenienza illecita di cui agli articoli 416 bis, 648 bis e 648 ter del codice penale.”*.

In sede di valutazione della suddetta prescrizione, il Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri ha eccepito che subordinare il contributo per figli con disabilità all'assenza di condanne penali nei confronti dei genitori sia in contrasto con la *ratio* della norma e si ponga in contraddizione con gli articoli 31 e 32 della Costituzione nonché, potenzialmente, con l'articolo 117 della Costituzione stessa, che riserva allo Stato l'ordinamento penale.

La singolarità della vicenda non sta tanto nelle argomentazioni svolte dallo Stato, quanto piuttosto nel fatto che il requisito dell'assenza di condanne penali in capo ai genitori era già contemplato da analoghe previgenti normative regionali, regolate della concessione dei contributi in oggetto, che avevano passato indenni il vaglio governativo.

Ciò nonostante, il Presidente della Giunta regionale ha ritenuto opportuno evitare il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale impegnandosi ad adeguare la propria legislazione al rilievo governativo. L'impegno è stato adempiuto inserendo una norma abrogativa della disposizione contestata in una legge di iniziativa della Giunta regionale approvata dall'aula nella seduta del 10 aprile 2019⁴³.

⁴⁰ Legge regionale 5 dicembre 2018, n. 68 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2018-2020).

⁴¹ Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 74 (Legge di stabilità per l'anno 2019).

⁴² Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019).

⁴³ Legge regionale n. 11/A.C. (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2019-2021).

POLITICHE CULTURALI E DEL LAVORO

Caterina Orione

PREMESSA

I lavori della Seconda commissione consiliare attinenti alle tematiche culturali e del lavoro, comprendendo in quest'ultimo ambito anche la formazione professionale, hanno comportato l'esame di quattro proposte di legge, di cui si relaziona nel prosieguo.

Per ciò che concerne la materia istruzione, anch'essa di competenza della commissione, si segnala la proposta di legge 316, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza, (Contributo del Consiglio regionale per la registrazione delle presenze nei servizi educativi della prima infanzia), divenuta legge regionale n. 59 del 12 novembre 2018.

A seguito di varie iniziative, ivi compresa una mozione, intraprese per contrastare il drammatico tema di bambini morti a seguito degli abbandoni inconsapevoli in auto, è stato firmato un protocollo d'intesa tra Giunta regionale, Anci e Consiglio regionale per cercare di rendere operativa una pregressa modifica del regolamento relativo ai servizi educativi, modifica che prevede l'obbligo per questi ultimi di dotarsi di un sistema di rilevazione delle presenze giornaliere, anche informatizzato, al fine di comunicare alle famiglie le assenze precedentemente non segnalate.

Le risorse finanziarie stanziare in legge sono relative ad un contributo di centomila euro, avanzo di amministrazione del Consiglio regionale, conferite ad Anci Toscana per l'acquisto dell'hardware. L'associazione gestirà il controllo con le amministrazioni comunali per il contributo da destinare alle scuole dell'infanzia che aderiranno al progetto di dotarsi del sistema digitalizzato di alert. La proposta di legge, approvata dall'Ufficio di presidenza nella mattinata del 30 ottobre e contestualmente assegnata alla commissione, è stata votata lo stesso giorno al termine della seduta di commissione.

A seguito della discussione in aula è stato approvato, sempre all'unanimità, un ordine del giorno presentato da Sì - Toscana a Sinistra per studiare un modello unico di software-hardware da fornire agli istituti, valutando la possibilità che sia la stessa Regione a dotarsene per stabilire un efficiente standard unico e controllare l'effettivo utilizzo da parte degli istituti per l'infanzia. Anci dovrà inoltrare alla commissione consiliare una periodica relazione per consentire di monitorare quali strutture si siano effettivamente dotate dei sistemi digitali e di quale tipologia essi siano, nonché di quali spese siano state effettivamente affrontate dalle scuole.

1. POLITICHE CULTURALI

All'inizio dell'anno 2018 si è concluso l'iter di approvazione della proposta di legge 237 (Interventi per la valorizzazione della identità Toscana e delle tradizioni locali per l'anno 2017. Modifiche alla legge regionale 76/2016), divenuta legge regionale n. 9 del 21 febbraio 2018. La disciplina era volta a reiterare per l'anno 2017 risorse finanziarie degli stanziamenti di bilancio del Consiglio regionale a favore di beneficiari previsti dalla legge 76/2016, ma i tempi tecnici prescritti dalla normativa per l'utilizzo dei fondi stanziati (euro 250.000) non avevano consentito l'esame della proposta di legge e la ripartizione dei suddetti fondi per l'anno 2017.

Il 31 gennaio 2018, conclusasi la prima parte della procedura con l'approvazione del rendiconto 2017 da parte dell'Ufficio di presidenza, l'iter ha trovato il suo compimento con la definitiva approvazione del provvedimento legislativo di carattere manutentivo.

Pertanto il testo originario pervenuto in commissione è stato corretto conseguentemente con l'aggiornamento alla previsione dell'anno 2018 quale periodo di erogazione delle risorse finanziarie.

Gli interventi effettuati in attuazione della 76/2016 si erano rivelati efficaci sia per la semplicità delle procedure adottate per la loro erogazione sia per gli effetti di stimolo attivati nei confronti della Giunta regionale, la quale a suo tempo intervenne con finanziamenti a sostegno di alcuni dei soggetti destinatari (bande e cori), per cui l'Ufficio di presidenza ha ritenuto utile proporre il rifinanziamento, con particolare attenzione alle altre categorie di beneficiari del testo del 2016 che non erano state destinatarie del sostegno di cui sopra, cioè alle associazioni di rievocazione storica e agli enti locali che organizzano manifestazioni per la tradizione del Carnevale, nonché centri commerciali naturali.

La legge, approvata a maggioranza in commissione ed in aula, non ha avuto il voto favorevole del gruppo Sì - Toscana a Sinistra, che ha contestato la reiterata cosiddetta distribuzione a pioggia di contributi alle associazioni rievocazioni e ricostruzione storica, in quanto la disciplina manutentiva approvata si sovrapponeva alla normativa preesistente sull'argomento, cioè la legge regionale 5 del 2012 sulla valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni rievocative. Due normative diverse, in parte contraddittorie, per erogare risorse finanziarie alle stesse associazioni, fuori da un quadro di programmazione più complessiva e confondendo i ruoli istituzionali: l'assemblea legislativa che si fa organo esecutivo, in parte, legiferando per dare contributi a pioggia, prescindendo dal merito di attività finanziate su progetti. Per mera completezza si sottolinea che la legge regionale 5 del 2012, d'iniziativa consiliare, non ha mai ricevuto finanziamenti per gli interventi previsti, non essendo mai stato adottato il programma pluriennale da parte della Giunta

regionale con deliberazione in cui avrebbero dovuto essere specificati obiettivi generali da perseguirsi, ammontare dei finanziamenti distinti per tipologia di beneficiario, procedure per la concessione e rendicontazione dei contributi, che dovrebbero essere erogati sulla base di progetti ed a seguito di bandi.

La disciplina è stata quindi attuata solo per ciò che attiene agli aspetti promozionali ed il Consiglio regionale ha quindi in parte supplito con propri fondi, nel 2016 e nel 2018, alla assenza di programmazione e risorse finanziarie.

La proposta di legge 312 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della Fondazione Sistema Toscana), divenuta legge regionale 61 del 13 novembre 2018, può essere considerata come l'atto conclusivo di un complesso e lungo iter istituzionale, delineato nei rapporti sulla legislazione del 2008 e del 2017 per ciò che concerne i soli atti normativi, relativo ad un ente di diritto privato costituito, dalla Regione Toscana e dal Monte dei Paschi di Siena nel 2004, nella forma di fondazione in partecipazione.

La proposta di legge si configurava come un riassetto organico di Fondazione Sistema Toscana, in quanto veniva dedicato ad essa un corpus normativo autonomo, al di fuori dell'alveo della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) che la vedeva collocata nell'ambito di una disciplina di carattere "settoriale".

L'ultima opzione legislativa concludeva un percorso già intrapreso con le modifiche introdotte dalla legge regionale 9 agosto 2016, n. 59 nella legge sopracitata, che avevano caratterizzato quale organismo in house la Fondazione Sistema Toscana, con la previsione che essa operasse per il perseguimento di finalità istituzionali riconducibili a differenti e molteplici ambiti delle politiche regionali.

Nell'ottica di realizzare una disciplina omogenea dei soggetti giuridici che operano per conto dell'amministrazione regionale e di uniformarla, la Regione aveva già razionalizzato l'assetto delle proprie società in house, sia al fine di semplificare i propri rapporti con tali organismi, sia al fine di attuare la normativa statale in materia di esercizio del controllo analogo contenuta nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

Si riteneva quindi opportuno rivisitare la normativa vigente relativa alla Fondazione, al fine di rafforzare il regime del controllo analogo esercitato dalla Regione sulla stessa, anche alla luce degli indirizzi statali adottati in tale ambito e dell'esigenza di assicurare un migliore funzionamento della Fondazione in relazione al rapporto con gli stessi uffici regionali, principalmente per

razionalizzare le modalità di finanziamento della stessa in relazione alla tipologia delle attività svolte.

Le attività istituzionali della Fondazione Sistema Toscana erano quindi distinte in attività istituzionali a carattere continuativo, attività istituzionali connesse a quelle a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo. Nel primo caso, queste sono finanziate mediante un contributo che copre tutti i costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento, nel secondo caso con un contributo fissato con atto amministrativo e, nel terzo, mediante la corresponsione di un compenso sulla base di un tariffario.

Al fine di garantire l'adeguato esercizio del controllo analogo veniva inoltre prevista l'adozione di atti di indirizzo da parte della Regione, l'effettuazione di controlli e di ispezioni e, in caso di mancato rispetto delle prescrizioni regionali, l'applicazione di sanzioni sia nei confronti dell'organo di amministrazione della Fondazione, sia nei confronti del direttore, in relazione alle rispettive responsabilità.

Gli organi della Fondazione Sistema Toscana erano il Consiglio di amministrazione, il presidente ed un revisore unico, differentemente dallo statuto precedente, che contemplava anche il comitato scientifico ed il collegio dei revisori di cinque componenti.

La nomina degli organi della Fondazione da parte del Consiglio regionale, come prescrive lo Statuto regionale all'articolo 51, veniva confermata.

Il direttore era sempre nominato dal Consiglio di amministrazione ed il suo incarico definito, compresi requisiti e range di retribuzione in analogia con le altre figure apicali di gestione di organismi in house providing.

Conseguentemente, al fine di una coerenza con le nuove previsioni legislative, allo statuto di Fondazione Sistema Toscana dovranno essere apportate modifiche, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge. L'esame e l'approvazione del nuovo statuto sarà fatto secondo le previsioni della legge regionale 20 del 2008, disciplina ordinamentale in materia di partecipazione regionale a società ed organismi di diritto privato, quale è Fondazione Sistema Toscana.

La discussione in commissione ed in aula è stata circoscritta ad argomenti relativi alla necessità di continuare a perseguire il processo di razionalizzazione degli enti dipendenti, società in house della Regione Toscana, al fine di contenere la spesa di essi.

2. POLITICHE DEL LAVORO

Con la proposta di legge 256 (Disposizioni in materia di tirocini curriculari. Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), divenuta legge regionale 16 aprile 2018, n.15, si è perfezionato un percorso legislativo in materia di tirocini non curriculari.

Con la legge 27 gennaio 2012, n. 3, modificativa del testo unico sopracitato, la Regione Toscana volle dare rango legislativo ad una consolidata prassi relativa ai tirocini non curriculari, provvedendo a “trasferire” in una apposita disciplina legislativa l’attività amministrativa di sperimentazione del settore in atto da tempo, sulla base di un protocollo d’intesa siglato tra Regione e parti sociali per l’attivazione di tirocini e stage di qualità.

La normativa era finalizzata all’inserimento di alcune disposizioni nella legge regionale 32/2002 per disciplinare tutta la materia “tirocini”, riaffermando la propria competenza legislativa esclusiva in tema di formazione professionale, in logica consequenziale con quanto sostenuto nel ricorso in via principale per illegittimità dinanzi alla Corte costituzionale avverso l’articolo 11 *Livelli di tutela essenziali per l’attivazione dei tirocini* del decreto-legge 138/2011, per violazione degli articoli 117, comma 4 e 118 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione, in quanto lo Stato nel dettare regole relative ai tirocini formativi, che non hanno alcun collegamento con i rapporti di lavoro e non sono preordinati ad assunzioni, ledeva la competenza regionale residuale, quindi esclusiva, nella materia formazione professionale.

Con sentenza n. 287 del giugno 2012, la Corte costituzionale, secondo il proprio orientamento giurisprudenziale (sentenza n. 50/2005) accoglieva la prospettazione della Regione Toscana, ribadendo l’esclusività della competenza legislativa regionale in materia di formazione professionale.

Nel corso degli anni 2013, 2014 e 2017, ai sensi dell’articolo 1, comma 34 della legge 28 giugno 2012, n. 92 “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”, erano intervenuti accordi in sede di Stato-Regioni su linee guida in materia di tirocini, e questo aveva comportato varie leggi regionali di modifica della disciplina originaria anche per conformarsi a quanto comunemente deciso.

L’ultimo accordo del maggio 2017 era trasfuso in toto nella proposta di legge, provvedendo ad una riscrittura del testo vigente e, per aspetti più di dettaglio, rinviando al regolamento da approvarsi entro 180 giorni dall’entrata in vigore ed ad una deliberazione della Giunta regionale per stabilire le procedure e le modalità di coordinamento dei soggetti impegnati nelle attività di controllo e vigilanza.

Principalmente erano accorpate in due principali categorie le varie

tipologie di tirocini, quelli formativi e di orientamento, da un lato, e quelli per l'inserimento o il reinserimento al lavoro, dall'altro, rivolti anche a soggetti disabili ed inserite ulteriori disposizioni a tutela del tirocinante, che potrà svolgere un tirocinio più lungo, solo se coerente con il titolo di studio ed attivato entro ventiquattro mesi dal suo conseguimento. Venivano inoltre inasprite, le misure correttive in caso di violazione della normativa regionale, prevedendo che il soggetto promotore o ospitante potesse essere interdetto ad attivare nuovi tirocini fino ad un periodo di trentasei mesi

A seguito di alcuni rilievi contenuti nella scheda di legittimità, un gruppo di lavoro di funzionari di Giunta e di Consiglio, ha negoziato una diversa stesura di alcune disposizioni e la proposta di legge è stata approvata a maggioranza in commissione ed in aula.

La discussione si è incentrata principalmente sul timore da sempre espresso e quindi reiterato, da parte delle opposizioni, che lo strumento del tirocinio possa configurarsi spesso come un abuso per lo sfruttamento dei giovani e che i controlli previsti possano essere inefficaci.

Era contestata sostanzialmente la possibilità di considerare il tirocinio un "avviamento" o reinserimento al lavoro, in grado di evitare la precarietà, non ritenendolo una misura utile per le politiche attive del lavoro, quale invece è sempre stato ritenuto dalla maggioranza, che ha investito dal 2012 e continua ad investire risorse finanziarie a sostegno del tirocinio per aumentare le chances di occupabilità, peraltro confermate da dati statistici, preferendo esso agli strumenti tradizionali afferenti alle politiche passive del lavoro.

La proposta di legge 276 (Agenzia regionale per il lavoro. Modifiche alla l.r. 32/2002. Disposizioni di riordino del mercato del lavoro), divenuta legge regionale 8 giugno 2018, n. 28, è stata esaminata congiuntamente dalla Prima e dalla Seconda Commissione. Essa afferiva principalmente alla materia lavoro di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, oggetto quindi di competenza legislativa concorrente, nonché per taluni profili alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione della propria struttura.

L'intervento normativo era consequenziale alle disposizioni legislative nazionali di cui all'articolo 1, commi da 793 a 799, contenute nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018, che prevedono "793. *Allo scopo di completare la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego e di consolidarne l'attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, il personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego.....è trasferito alle dipendenze della relativa regione o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei*

servizi per l'impiego, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica.”

I commi successivi dispongono le risorse finanziarie, le modalità particolari di trasferimento del personale, gli adempimenti strumentali ad esso conseguenti entro la data del 30 giugno 2018, per consentire il completamento della transizione in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego.

Per dare attuazione a quanto previsto dalla normativa statale, si rendeva pertanto necessario intervenire legislativamente sia sulla vigente normativa regionale, costituita dal capo II *Il Sistema regionale per l'impiego e le politiche del lavoro* della legge regionale 32 del 2002 (Testo unico in materia di educazione, istruzione, formazione professionale e lavoro), sia con specifiche disposizioni per consentire il predetto trasferimento di funzioni e competenze gestionali, come avvenuto con la legge regionale 22 del 2015⁴⁴ per il trasferimento di altre funzioni provinciali alla Regione.

Nello specifico ambito, con la legge regionale 82 del 2015⁴⁵, al capo II *Disposizioni di prima attuazione del d.lgs. 150 del 2015 in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*, dal 1 gennaio 2016, la Regione aveva assunto le funzioni ed i compiti amministrativi relativi ai suddetti servizi, esercitandoli sulla base di una convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, così come disposto dal citato decreto legislativo.

Per ciò che concerne la legge regionale 32 del 2002 oggetto della modifica, occorre precisare che nel 2014 il legislatore toscano istituì l'Agenzia regionale del lavoro, quale ente dipendente della Regione ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto. L'efficacia delle norme fu sospesa fino all'entrata in vigore di una legge regionale di riordino. Questa infatti, si sarebbe resa necessaria a conclusione del percorso intrapreso con le riforme istituzionali avviate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetto Delrio e dall'allora disegno di legge governativo per la riforma del lavoro cosiddetto jobs act.

L'accordo sancito l'11 settembre 2014 in sede di Conferenza Stato-Regioni per il trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province alle Regioni escludeva la materia lavoro fra quelle oggetto del processo di riordino, in quanto rientrante nell'ambito di applicazione di una legge delega (AS 1428 che prevedeva l'istituzione di un'Agenzia nazionale per il lavoro).

Come sopra detto, in relazione alla legge regionale 82 del 2015, solo con l'entrata in vigore del decreto legislativo 150 del 2015 (Disposizioni per il

⁴⁴ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

⁴⁵ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016).

riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 1839), e più specificamente dell'articolo 18, viene legittimata la competenza regionale a svolgere in forma integrata servizi e misure di politica attiva del lavoro e l'iter legislativo nella materia "lavoro" trova quindi una sua conclusione con le disposizioni della legge di bilancio 2018, citate in premessa, che definiscono l'assetto complessivo delle competenze istituzionali ed amministrative e dispongono risorse finanziarie.

Questo consentiva pertanto anche l'avvio dell'Agenzia per il lavoro prevista nel 2014 dal legislatore toscano. Infatti con la proposta di legge in esame era disposta l'abrogazione delle disposizioni che sospendevano l'efficacia per la sua operatività.

Le modifiche erano apportate al testo "originario", in ragione di un quadro normativo relativo all'assetto delle competenze, legislative ed amministrative, più organico e definito anche in ragione della prassi empirica, nonché in adeguamento ad opzioni legislative già operate per altri enti dipendenti.

In generale le disposizioni sull'Agenzia regionale per il lavoro, già istituita dalla legge regionale 32/2002, quale ente dipendente della Regione, risultavano sostanzialmente omogenee rispetto a quanto disposto dalla legge regionale 5 del 2017⁴⁶, che ha inteso introdurre una disciplina uniforme nei confronti degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione intervenendo sulle singole leggi istitutive degli stessi.

Il testo della proposta di legge era improntato sullo schema consolidato dell'articolato della legge 22 del 2015, che nel corso del tempo aveva subito modifiche correttive dell'impianto iniziale in ragione dell'esperienza applicativa, per cui gli aspetti di dettaglio amministrativo, non propriamente tipici di una legge, apparivano motivati dall'esigenza di evitare possibili criticità interpretative su competenze e ruoli dei vari soggetti coinvolti nel processo di trasferimento delle funzioni in materia. Il modello toscano prevede il mantenimento in capo alla Regione di funzioni di programmazione, monitoraggio e analisi delle politiche del lavoro; la definizione degli interventi finanziati attraverso fondi comunitari, nazionali e regionali. L'Agenzia regionale toscana per l'impiego, nuova denominazione, avrà anche la gestione della rete regionale dei centri per l'impiego e delle misure di politica attiva e dei servizi erogati a cittadini e imprese, in coerenza con i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti a livello nazionale e con gli standard qualitativi regionali.

⁴⁶ Legge regionale 22 febbraio 2017, n. 5 Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016.

La discussione dell'atto normativo ha comportato un dibattito incentrato sul modello organizzativo, sulla necessità di un rafforzamento qualitativo del personale trasferito e quantitativo per gestire i servizi, sul riequilibrio dei salari, sulla mappatura e monitoraggio del territorio regionale al fine di evitare qualità e quantità di servizi a macchia di leopardo.

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

Nel corso del 2018 sono state approvate tre leggi regionali che riguardano, soprattutto, la materia “*governo del territorio*” che è una materia a legislazione concorrente ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Questa materia si interseca, in molti casi, con la materia “*ambiente*” di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Nella materia “*ambiente*”, la Regione, di norma, legifera su aspetti che lo Stato demanda alle stesse o che da essa sono ricavabili.

Altro elemento generale da rammentare riguarda il fatto che nell’anno appena concluso, al contrario degli anni precedenti, sono state prodotte pochissime modifiche alla legge sul governo del territorio (l.r. 65/2014). Le modifiche approvate sono state di natura assai puntuale e di queste si darà conto brevemente più avanti.

2. LA RIFORMA DELLA BONIFICA

Con legge regionale 11 dicembre 2018, n. 70 (Disposizioni in merito all’organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015) sono state approvate numerose modifiche alla legge madre in materia di consorzi.

Si tratta di una delle più importanti, licenziata nel 2018 dalla Quarta Commissione consiliare che ha provveduto, in particolare, a ridisegnare le funzioni ed i compiti degli organi consortili rivedendo alcuni aspetti relativi all’organizzazione interna dei consorzi di bonifica, alcune sue funzioni ed ha previsto un maggiore controllo della Regione sui consorzi stessi.

Con riferimento alla tutela ambientale (difesa del suolo), solo un cenno per ricordare che la legge prevede alcune attività necessarie alla difesa dei terreni declivi finalizzati alla corretta regimazione del reticolo idrografico con evidenti connessioni tra la tutela e la salvaguardia dei terreni e dell’ambiente.

La legge regionale 70/2018 è suddivisa in due sezioni, la prima si occupa di introdurre modifiche alla legge regionale 79/2012 in materia di consorzi di bonifica mentre la seconda riguarda le modifiche alla legge regionale 80/2015 in materia di difesa del suolo.

La nuova legge regionale si inserisce nel contesto delle competenze concorrenti ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione (governo del

territorio) ma anche di tipo residuale (in materia di organizzazione) ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

L'originaria proposta di legge, la n. 286/2018, poi legge regionale 70/2018, è stata oggetto di un accurato lavoro istruttorio svolto da un gruppo di lavoro appositamente costituito tra uffici della Giunta regionale e del Consiglio.

Il gruppo di lavoro ha contribuito alla riscrittura tecnica del testo sulla base delle osservazioni pervenute al fine di migliorare alcuni contenuti dell'iniziale proposta di legge. Le modifiche proposte sono state accolte dalla Quarta Commissione consiliare e proposte ed approvate dal Consiglio regionale.

Per quanto attiene all'organizzazione interna dei consorzi di bonifica sono state modificate, in particolare, le funzioni del Presidente, della struttura operativa e di quella tecnico amministrativa del consorzio. Da evidenziare il rafforzamento del ruolo di controllo della Regione sui Consorzi.

Con la prima parte della legge (articoli da 1 a 23) sono previste modifiche alla legge regionale 79/2012 in materia di consorzi di bonifica mentre nella seconda parte (articoli da 24 a 33) sono previste modifiche alla legge regionale 80/2015 in materia di difesa del suolo. In aula un emendamento (primo firmatario il Presidente della Quarta Commissione) ha prodotto l'introduzione di alcune modifiche all'articolo 15 della proposta di legge con la previsione di una disciplina relativa alle funzioni dei consorzi di bonifica interregionali.

La nuova legge regionale interviene con alcuni punti qualificanti ed innovativi rispetto alla precedente disciplina che brevemente si ricordano.

Vengono chiariti alcuni aspetti relativi allo svolgimento del diritto di voto in particolare per quanto attiene alle deleghe e l'assegnazione dei seggi. Da menzionare che sul punto insisteva anche una proposta di regolamento che andava approvata, per il corretto coordinamento tra testo legislativo e regolamento stesso, all'indomani dell'entrata in vigore della legge regionale, come poi si è puntualmente verificato.

È stato introdotto il "*piano delle qualità della prestazione organizzativa*" per misurare, in particolare, gli obiettivi del direttore del consorzio. Viene introdotto un Organismo indipendente di valutazione (OIV) composto da soggetti esterni ai consorzi con il compito di monitorare il funzionamento del sistema di valutazione.

Il sistema sanzionatorio, sulla base dell'esperienza applicativa, è stato modificato ricalibrando gli importi minimi e massimi in rapporto all'entità delle violazioni compiute. Questo punto è stato adeguatamente motivato nel preambolo.

Con riferimento alle sanzioni, nella scheda di legittimità, veniva richiamata la necessità di uniformarsi, nei rapporti tra sanzione minima e massima, ai parametri statali. Il testo approvato ha tenuto conto di tali indicazioni.

Il testo legislativo è stato adeguato sulla base di recenti discipline statali ed in particolare al testo unico in materia di società a partecipazione pubblica approvato con il decreto legislativo 175/2016.

Una peculiarità introdotta dalla legge regionale riguarda il procedimento di nomina del direttore che appare del tutto “*speciale*” in quanto lo stesso è nominato dal presidente del consorzio, come in precedenza, ma ciò deve avvenire d’intesa con il Presidente della Giunta regionale. Si evidenzia che, con questo nuovo procedimento, il Presidente della Giunta entra in maniera determinante nel procedimento di nomina di un soggetto tecnico che non è ricompreso tra gli organi del consorzio.

Si ricorda, infatti, che l’attuale articolo 13 della legge regionale 79/2012 prevede, tra gli organi del consorzio di bonifica, l’assemblea consortile, il presidente del consorzio, il revisore dei conti e rispetto all’attuale legge in vigore viene legiferato un procedimento di nomina speciale (riferita ad un soggetto tecnico come il direttore del consorzio) che è una novità per l’ordinamento regionale.

Altro punto peculiare della legge regionale riguarda la valutazione del direttore generale che viene effettuata dal presidente del consorzio con una procedura anch’essa innovativa. La valutazione avviene su proposta dell’organismo indipendente di valutazione sentito il parere della Giunta regionale.

Anche questa procedura si allontana da quelle ordinarie previste in altre leggi regionali, quali, ad esempio, l’articolo 15 della legge regionale 4/2008 e più in generale nella legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

Da un punto di vista di tecnica redazionale si evidenzia che il titolo della proposta di legge iniziale è stato riscritto (al fine di evitare il c.d. titolo muto) ed approvato sia dalla Commissione che dal Consiglio regionale.

Si ricorda altresì, che anche per questa legge, si è provveduto ad inserire in fase istruttoria, un ulteriore capoverso nel preambolo, al fine di motivare l’entrata in vigore anticipata della legge al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Infine, è da notare, come oramai da prassi consolidata degli ultimi anni, che grazie all’attività propositiva della competente commissione consiliare, oltre ad aver rivisto e chiarito diversi articoli ne sono stati inseriti due nuovi grazie all’attività emendativa svolta in commissione. La proposta di legge iniziale costituita da 32 articoli è stata inviata all’aula per la sua approvazione con 34 articoli.

La necessità dell'entrata in vigore anticipata è stata chiarita nel preambolo come richiesto nella scheda di legittimità.⁴⁷

3. IL RICONOSCIMENTO E LA VALORIZZAZIONE DEI CAMMINI REGIONALI

Altra legge di rilievo approvata nel corso del 2018 è stata la legge regionale 10 luglio 2018, n. 35 (Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini regionali) più semplicemente denominata come “*legge sui Cammini*”.

La legge regionale (la proposta originaria è la pdl n. 173/2017) venne assegnata per l'esame congiunto della Seconda e Quarta Commissione consiliare.

La peculiarità della proposta è quella di introdurre nell'ordinamento regionale un argomento nuovo, riferito ai cammini regionali.

La proposta di legge 173, di esclusiva origine consiliare, scaturiva dall'azione proponente di una consigliera regionale⁴⁸. Il testo della proposta di legge, depositato inizialmente il 7 marzo 2017, è stato successivamente modificato e ripresentato come testo sostitutivo il 28 settembre 2017.

A partire dal mese di febbraio 2018, sulla base del nuovo testo, è iniziato l'iter istruttorio da parte di un gruppo di lavoro tecnico (uffici del Consiglio e della Giunta regionale) appositamente costituito, con decisione assunta in seduta congiunta, delle commissioni Seconda e Quarta.

La proposta di legge prevedeva, nella sua versione aggiornata, la possibilità di recuperare gli edifici dislocati lungo il tracciato dei cammini esclusivamente ricorrendo alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in deroga alla legge regionale in materia di governo del territorio, la n. 65/2014.

La deroga proposta è apparsa sin dall'inizio assai generica suscitando così notevoli perplessità giuridiche. Infatti, nella scheda di legittimità, dopo attenta analisi, venivano dettagliate le possibili fattispecie coinvolte giungendo alla conclusione che non appariva chiara quale fosse la portata delle agevolazioni della previsione che si intendeva introdurre. In realtà non appariva con chiarezza la portata della deroga, ed anzi, non sembrava in realtà esserci una deroga ai titoli abilitativi già previsti in via ordinaria.

Nel corso del lavoro istruttorio era poi emerso che l'elemento centrale e più rilevante posto in esame non era tanto la deroga al titolo abilitativo a cui ricorrere ma la deroga avrebbe riguardato il “*mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*”. Quest'ultimo è un argomento assai dibattuto sia dalla dottrina ed ancor più dalla giurisprudenza e non sembrava trovare applicazione alle fattispecie proposte.

⁴⁷ Si rinvia alla relazione della dott.ssa Francesca Casalotti per la parte relativa al capo II della l.r. 70/2018 che riguarda la difesa del suolo.

⁴⁸ Consigliera Lucia De Robertis, vice Presidente del Consiglio regionale.

La scheda di legittimità aveva sollevato, infine, ulteriori perplessità in merito alla possibilità di dislocare manufatti in legno “*ancorati a terra ma privi di fondazioni*” (articolo 3, comma 4 della pdl) segnalando che così facendo si disponeva in merito all’introduzione di una nuova tipologia di manufatti in territorio rurale diversa da quella prevista dall’articolo 78 della legge regionale 65/2014.

La proposta di legge è stata oggetto di approfondimenti e di valutazioni tecnico-giuridiche fino ai momenti finali della fase istruttoria poco prima dell’esame finale da parte delle commissioni.

Il testo della proposta, al termine del complesso lavoro istruttorio, è risultato notevolmente modificato, in parte adeguandosi alle numerose osservazioni della scheda di legittimità ed in parte a seguito delle riflessioni e delle proposte migliorative maturate in sede tecnica.

Molte delle perplessità giuridiche ruotavano attorno alla possibilità di concedere una specifica disciplina semplificata per il recupero dei manufatti, destinati all’ospitalità dei fruitori dei cammini, dislocati in una fascia di 300 metri dal cammino stesso.

Questa parte della legge, alla luce della sua ricaduta assai complessa sulla normativa regionale in materia di edilizia ed urbanistica, è stata poi espunta dal testo finale diventando oggetto della risoluzione di accompagnamento all’approvazione della legge regionale che prevede la costituzione di un tavolo tecnico-politico appositamente costituito per valutare tutte le possibili soluzioni per favorire il recupero degli immobili sopra ricordati ed anche per la realizzazione di manufatti leggeri lungo gli itinerari dei cammini.

Da segnalare, di particolare rilievo, che dopo un ultimo ed approfondito esame da parte dell’ufficio legislativo del Consiglio, anche a seguito della comparazione, su identica materia, con altre regioni, l’ufficio stesso formalizzava la necessità di inserire nel testo in approvazione uno specifico articolo a chiarimento dei rapporti tra la legge e la disciplina statale e regionale in materia di aree protette.

L’articolo si rendeva necessario al fine di chiarire che la disciplina dei cammini, in caso di attraversamento di aree protette naturali, dovesse sottostare alla normativa statale e regionale in materia di aree protette. L’ufficio legislativo suggeriva l’introduzione di questo articolo ai fini della tenuta costituzionale della proposta di legge n. 173.

A rafforzare la richiesta interveniva inoltre l’esame della recentissima sentenza della Corte costituzionale 121/2018, che censurava una disposizione regionale sui cammini che non prevedeva il rispetto della normativa in materia di aree protette. Le commissioni congiunte hanno provveduto ad inserire un articolo con i contenuti appena ricordati.

Sempre poco prima dell’esame del testo della proposta di legge da parte delle commissioni congiunte Seconda e Quarta l’ufficio legislativo ribadiva che i

contenuti demandati alle linee di indirizzo, previsti dalla proposta di legge, erano oggettivamente di natura regolamentare ed incidono sull'azione di soggetti esterni. Durante i lavori istruttori delle commissioni congiunte anche quest'ultima osservazione veniva accolta introducendo all'articolo 5 il regolamento di attuazione in luogo delle linee di indirizzo.⁴⁹

4. LA TUTELA DAL RISCHIO ALLUVIONI

La legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni". Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014.), si caratterizza per il notevole intreccio di competenze, tra quelle esclusive statali (ambiente) nelle quali la regione esercita quanto ad essa viene conferito dallo Stato e quelle concorrenti (governo del territorio, protezione civile).

Un altro elemento da sottolineare è la particolare tipologia di legge regionale che si caratterizza per il possedere un forte contenuto tecnico che in alcuni passaggi assume anche carattere specialistico.

A tal proposito si evidenzia la consistenza del preambolo della legge regionale e la presenza di un corposo articolo sulle definizioni (articolo 2). Sia la consistenza del preambolo che la presenza di un articolo sulle definizioni sono entrambi elementi fondamentali per la comprensione del testo legislativo. I dati numerici sono assai eloquenti, per una legge costituita da 26 articoli, sono presenti ben 30 punti nel considerato del preambolo.

Altro elemento da evidenziare, è il lungo iter istruttorio necessario all'approvazione della legge regionale. Il Consiglio regionale ha approvato il testo in data 18 luglio 2018 dopo che la proposta di legge originaria (pdl 185) era stata depositata agli atti consiliari in data 17 maggio 2017.

Questo lungo periodo di tempo, circa 15 mesi, ha visto lo svolgersi di una complessa attività della commissione referente che ha esaminato e valutato le numerose osservazioni pervenute da soggetti esterni. Altre osservazioni sono pervenute anche da parte del Consiglio delle autonomie locali (CAL) che, nello specifico, raccomandava di accogliere le numerose osservazioni pervenute dall'ANCI regionale e che il CAL stesso aveva fatto proprie.

Altre importanti osservazioni, accompagnate da richieste di modifica, giungevano dalle consultazioni svolte nel settembre del 2017.

Proprio alla luce delle numerose ed importanti richieste pervenute, venne istituito un gruppo di lavoro, tecnico-politico, composto da dirigenti e funzionari

⁴⁹ Per ulteriori osservazioni sulla legge, riferite più in specifico alle competenze della Seconda Commissione consiliare, si rinvia alla relazione della collega dott.ssa Beatrice Pieraccioni.

degli uffici di Giunta e di Consiglio, coordinati dal Presidente della Quarta Commissione consiliare.

Quasi tutti gli articoli della proposta di legge iniziale sono stati rivisti in base alle osservazioni pervenute ma anche dalla consistente attività emendativa consiliare.

Dai 17 articoli della proposta di legge originaria si è passati ai 26 articoli finali con numerose modifiche. Gli aggiustamenti rispetto alla proposta iniziale sono stati prodotti a seguito degli emendamenti proposti dal Presidente Baccelli, dalla consigliera Meucci, dalla stessa Giunta regionale ed infine anche dall'Assessore Fratoni.

In sintesi, le modifiche prodotte sul testo depositato hanno riguardato l'intero articolato con modifiche, riformulazioni, corpose riscritture di parti del preambolo, chiarimenti testuali in merito ai divieti introdotti ed alle diverse fattispecie relative alle alluvioni frequenti e poco frequenti.

La proposta di legge originaria nasceva dalla necessità di rivedere la normativa in materia di gestione rischio idraulico alla luce dei contenuti del decreto legislativo 49/2010 che recepiva i contenuti della direttiva 2007/60/CE ed a sua volta recepiti nei piani di gestione rischio alluvioni a scala distrettuale.

Altro obiettivo era quello di abrogare la vecchia disciplina legislativa contenuta nella legge regionale 21/2012 che, nata a seguito delle emergenze ambientali di quel momento, necessitava di una nuova messa a regime anche attraverso l'introduzione di concetti innovativi quali la "*magnitudo*" ben illustrati al punto 18 del preambolo della legge regionale.

Si rendeva anche necessario un coordinamento con quanto stabilito dall'articolo 104 della legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio con il chiarimento rispetto alla concreta realizzabilità delle trasformazioni urbanistico edilizie poste in relazione alla pericolosità idraulica, cioè alla frequenza di accadimento dell'evento alluvionale.

È importante rilevare che la nuova legge regionale detta le condizioni a cui i comuni debbono attenersi nel disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio. Fermo restando che lo scenario per le alluvioni definito come riferimento è quello relativo al cosiddetto "*scenario per alluvioni poco frequenti*", da intendersi alle alluvioni corrispondenti ad un tempo di ritorno di 200 anni.

La legge regionale 41/2018 stabilisce e dettaglia la tipologia di opere da realizzare ritenute necessarie per gestire il rischio alluvioni connesso alle trasformazioni urbanistico - edilizie, da valutarsi, come detto, rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti.

Altro elemento qualificante è quello per il quale la gestione del rischio di alluvioni è assicurata mediante la realizzazione di specifiche opere e interventi finalizzate al raggiungimento di almeno un livello di rischio medio.⁵⁰

Sono previste diverse tipologie di intervento, con la realizzazione di specifiche opere idrauliche, a seconda del grado di vulnerabilità degli elementi esposti all'evento alluvionale.⁵¹

La legge regionale si occupa anche della disciplina della gestione del rischio alluvioni distinguendo le trasformazioni consentite a seconda che queste ricadano all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato ai sensi della legge regionale 65/2014.⁵²

L'approccio seguito, infatti, coniuga la gestione del rischio alluvioni con le finalità della legge regionale in materia di governo del territorio (l.r. 65/2014), la quale prevede la valorizzazione del territorio urbanizzato e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, unitamente alla salvaguardia del territorio non urbanizzato.

E' prevista una specifica disciplina per gli interventi di nuova costruzione compresi i volumi interrati, per il patrimonio edilizio esistente e per le infrastrutture lineari ed a rete.⁵³

Per gli interventi di nuova costruzione, in funzione della classe di pericolosità e della magnitudo attesa per lo scenario da alluvioni poco frequenti, vengono individuate le relative condizioni di attuazione, differenziandole tra quelle ricadenti all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato.

Una notazione finale merita l'attenzione posta alla ricorrente questione delle definizioni. Più volte questo argomento emerge, durante il lavoro istruttorio sulle proposte di legge, anche a seguito delle osservazioni del settore di assistenza giuridico e legislativa nelle schede di legittimità.

Alcune delle osservazioni della scheda di legittimità riguardavano l'articolo 2 della proposta di legge, che, appunto, conteneva le definizioni. Veniva ricordato che nelle materie interamente riservate alla legislazione statale, la legge regionale non poteva contenere norme neppure meramente riprodottrici di quelle nazionali.

In particolare, il giudice delle leggi con un orientamento costante della sua giurisprudenza, ha stabilito un divieto di riproduzione delle norme statali nelle leggi regionali (sent. n. 141/2014, punto 7.1 del "Considerato in diritto", n. 18/2013, punto 5.1 del "Considerato in diritto"; n. 271/2009, punto 2.1 del "Considerato in diritto") in quanto la riproduzione delle disposizioni statali da parte della legislazione regionale in un ambito di competenza riservato alla

⁵⁰ Come illustrato alla lettera m) ed n) del preambolo e poi richiamati nel testo di legge all'articolo 7, 8, 11, 13.

⁵¹ Cfr., in particolare gli articoli 7 ed 8 della legge regionale 41/2018.

⁵² Cfr. capo III e IV della l.r. 41/2018.

⁵³ Ancora il capo III e IV della l.r. 41/2018.

potestà legislativa esclusiva dello Stato comporterebbe una indebita novazione della fonte.

Il lavoro istruttorio sulle definizioni è stato assai complesso e dopo una valutazione delle singole disposizioni nella loro portata lessicale o normativa, venivano distinte quelle di competenza esclusiva statale da quelle concorrenti regionali.

Alcuni articoli necessitavano di riscrittura al fine di rendere più chiaro il loro significato che, benché di alto “*tasso tecnico*”, dovessero quanto meno garantire un buon grado di comprensibilità anche al lettore privo di appropriate nozioni tecniche. Per altri articoli si suggeriva di rivalutarli al fine di chiarire meglio la norma da applicare.

La stessa entrata in vigore, 60 giorni dopo la sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale, sta a dimostrare la necessità, per una legge così complessa, di avere un adeguato “periodo di conoscibilità”, soprattutto da parte delle strutture tecniche dei comuni.⁵⁴

5. MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DEL TERRITORIO

La legge regionale 10 novembre 2014, n. 65, in materia di governo del territorio è stata oggetto, nel corso dell’anno 2018, di alcune modifiche per lo più di natura puntuale.

La legge regionale 20 luglio 2018, n. 36, concernente l’inserimento di disposizioni transitorie per l’approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane ha prodotto la modifica dell’articolo 113 e 230 della legge regionale 65/2014 oltre all’inserimento dell’articolo 239 bis.

Da sottolineare che l’originaria proposta di legge (n. 288) trova il suo presupposto fondamentale in un atto sottoscritto (in data 22 giugno 2018) tra il Ministero dei beni e attività culturali e la Regione Toscana “*Atto di condivisione del 22 giugno 2017*” con cui si approva la posticipazione di un anno del termine di applicazione della norma transitoria prevista dall’allegato 5 “*Schede dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane*”, comma 10, del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico regionale.

Si segnala che con un emendamento d’aula sono stati inseriti, nel testo della proposta di legge 288, due nuovi articoli, originariamente contenuti in un’altra proposta di legge, la n. 293, in quanto è stato ritenuto opportuno, per ragioni di economicità dei procedimenti legislativi, intervenire una sola volta a modificare la legge regionale 65/2014.

⁵⁴ Per ulteriori osservazioni sulla legge, con particolare attenzione alla tutela ambientale, si rinvia alla relazione della collega dott.ssa Francesca Casalotti.

Infine, l'ultima modifica da ricordare è quella prodotta dall'articolo 23 della legge regionale 41/2018, già ricordata, che provvede a modificare l'articolo 57 della legge regionale 65/2014 introducendo un nuovo comma 2 bis.

Il nuovo comma ha l'obiettivo di favorire gli interventi di perequazione urbanistica, nel senso che, nel caso di contributi regionali, la perequazione favorisce i casi in cui sia migliorata la sicurezza idraulica di competenza.

Si ricorda, infine, la legge regionale 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), approvata dal Consiglio regionale il 19 dicembre 2018. La legge regionale, seppur pubblicata agli inizi del 2019, merita di essere ricordata come intervento normativo riferito all'anno 2018. La legge regionale appena ricordata contiene alcuni interventi manutentivi alla legge regionale 65/2014 in materia di governo del territorio con gli articoli da 70 a 74.

Un'ultima notazione sulla legge regionale 65/2014 riguarda il consistente numero di modifiche prodotte al testo madre a partire dalla sua entrata in vigore (novembre 2014) al termine del 2018. In quattro anni sono state ben 333 le modifiche concentrate soprattutto nei primi tre anni di vita della legge regionale. L'anno appena trascorso ha visto un numero di modifiche, in rapporto agli anni precedenti, molto esiguo.

6. NOTE CONCLUSIVE

In prossimità del concludersi della legislatura appare opportuno iniziare a delineare alcune caratteristiche comuni per gli anni sin qui trascorsi.

Si evidenzia come il ricorso alle integrazioni del preambolo sia sempre più un dato qualificante della produzione legislativa di questa legislatura e ciò in virtù anche della maggiore attenzione posta dalla Corte costituzionale.

Si ricorda, per tutti, la sentenza 156/2016 dove la Corte ha ripreso parti del preambolo (punto 4.2 del considerato in diritto) ai fini dell'assunzione della sua decisione finale.

Nel caso di specie, la Corte, richiamando il preambolo della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), individuava le motivazioni utili al fine di dichiarare inammissibili alcune delle questioni sollevate da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Da segnalare che a fronte di leggi tecniche, complesse, anche innovative dell'ordinamento regionale, l'uso di preamboli molto lunghi trova un riscontro sempre più ampio nelle leggi regionali.

L'esempio più recente è la legge regionale 41/2018 che, alla luce della grande complessità tecnica, ha utilizzato in maniera consistente il preambolo, a fronte di 26 articoli di legge sono 30 i punti utilizzati per il preambolo.

Il lavoro istruttorio consiliare provvede costantemente all'inserimento nel preambolo di un punto dedicato all'entrata in vigore anticipata.⁵⁵

Altro dato che rileva con costanza è l'aumento consistente del numero delle proposte di legge d'iniziativa consiliare. Con riferimento alla Quarta Commissione consiliare, ricordiamo le proposte di legge n. 173, 297, 304, 250, 260.

Altro elemento che ha caratterizzato questo scorcio di legislatura è la fortissima azione "emendativa" avvenuta soprattutto durante i lavori istruttori della commissione referente e con buone percentuali di successo.

A questo dato si segnala il sempre maggior ricorso ai gruppi di lavoro Giunta/Consiglio che in sede tecnica provvedono ad ampie riscritture dei testi presentati.

Le modifiche alla legge regionale 65/2014, nell'anno 2018, contrariamente agli anni precedenti, hanno visto un minor numero di interventi e questo dato, che attende una conferma da qui alla fine della legislatura. La probabile spiegazione di questa tendenza è riferibile al fatto che, dopo l'esperienza applicativa dei primi 3-4 anni, il testo sia oramai sostanzialmente consolidato.

Da un punto di vista di tecnica redazione anche per il 2018 si è provveduto alla riscrittura di alcuni titoli delle leggi al fine di evitare il problema del cosiddetto *titolo muto*.

Altro elemento ricorrente è quello relativo al mancato inserimento, in fase di progettazione legislativa, di uno specifico capoverso nel preambolo, al fine di motivare l'entrata in vigore anticipata della legge, in molti casi al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Infine, si evidenzia, che l'anno 2018 si è concluso senza che nessuna legge in materia di governo del territorio o in materia ambientale venisse impugnata, allo stesso modo, non si registrano sentenze in materia riferite a leggi regionali toscane.

⁵⁵ Nelle schede di legittimità il punto viene segnalato costantemente e si pone rimedio come detto.

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

PREMESSA

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2018 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e successivamente approvate dal Consiglio regionale costituiscono in gran parte interventi rilevanti di riforma del settore di riferimento. In particolare sono da segnalare la legge regionale 10/2018, che ha innovato profondamente la *governance* in materia di servizio idrico e l'organizzazione amministrativa dell'Autorità idrica toscana; la legge regionale 41/2018, che ha profondamente innovato la materia della difesa del suolo e del rischio idraulico; la legge regionale 25/2018 in materia di valutazioni ambientali.

1. ACQUE

Con riferimento a questo ambito settoriale è intervenuta la legge regionale 21 febbraio 2018, n. 10 in materia di servizio idrico⁵⁶.

Come noto, la disciplina del servizio idrico integrato attiene alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato con la conseguenza che le competenze regionali in questa materia devono svolgersi nell'alveo della disciplina statale e che sono ammissibili interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale purché siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano o promuovono la concorrenza.

Alla legge regionale compete, invece, disporre l'attribuzione delle funzioni degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché nel rispetto di quanto disposto dalla legislazione statale con riferimento alla tutela della concorrenza e alla tutela dell'ambiente.

Per quanto attiene alla regolazione tariffaria, questa è disciplinata a livello statale dall'articolo 154 del decreto legislativo 152/2006⁵⁷ (c.d. Testo unico ambientale). Il metodo tariffario idrico è approvato dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Le principali novità del nuovo metodo tariffario riguardano la soppressione della componente di remunerazione del capitale, in accoglimento degli esiti del referendum popolare svoltosi nel giugno del 2011, e l'inclusione dei costi ambientali tra le componenti di costo. La ricorrenza di tale requisito peraltro non snatura la nozione di "rilevanza

⁵⁶ Tale legge costituisce l'approvazione della pdl 233 proposta da parte della Giunta regionale.

⁵⁷ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "*Norme in materia ambientale*".

economica” del servizio idrico, in quanto, come riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentenze 26/2011 e 325/2010, coesistente a tale nozione non è la remunerazione del capitale, quanto la copertura dei costi del servizio stesso.

Sulla proposta di legge 233 è stato compiuto un considerevole lavoro istruttorio da parte degli uffici consiliari ed il testo è stato rivisto in molti punti anche grazie alle numerose segnalazioni delle schede di legittimità formulate per la Prima e per la Quarta commissione consiliare. Il lavoro istruttorio ha visto impegnati, in un gruppo di lavoro informale gli uffici dell’assistenza generale alla commissione, dell’Ufficio giuridico-legislativo del Consiglio e gli uffici di Giunta a vario titolo coinvolti nel procedimento legislativo.

In particolare, la legge regionale 10/2018 nasce dall’esigenza di modificare la legge istitutiva dell’Autorità idrica toscana – AIT (l.r. 69/2011) al fine di operare una revisione della *governance* e dell’organizzazione amministrativa dell’ente, nonché di adeguare la legge regionale 69/2011 al mutato quadro normativo e regolamentare nazionale in materia di regolazione tariffaria del servizio idrico integrato.

Le modifiche che vengono apportate alla legge regionale 69/2011 riguardano fondamentalmente la struttura dell’AIT nell’assetto dei suoi organi e nelle funzioni che ciascuno di essi è chiamato ad esercitare.

In particolare, sono state riviste le funzioni degli organi collegiali, le funzioni del consiglio direttivo e delle conferenze territoriali. Una delle novità più rilevanti riguarda il Consiglio direttivo che viene adesso qualificato come organo dell’AIT affiancando alle funzioni consultive, di controllo e di raccordo tra assemblea e direttore generale, funzioni di amministrazione attiva.

Sono state rimodulate le funzioni, già riservate alla Regione dalla legge regionale 69/2011, per l’individuazione e la realizzazione degli interventi strategici di interesse regionale, recepiti nel piano d’ambito in attuazione degli indirizzi e dei programmi del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), per una gestione sostenibile delle risorse idriche ed in coerenza con le previsioni del piano di tutela delle acque.

Per quanto attiene strettamente alla tariffa, le modifiche intervenute hanno provveduto ad adeguare la legge regionale 69/2011 al mutato quadro normativo e regolamentare nazionale in tema di regolazione tariffaria, poiché i provvedimenti dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), richiedono la riformulazione o il riassetto di alcune competenze assegnate agli organi dell’ente.

2. RISCHIO IDRAULICO E DIFESA DEL SUOLO

La legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 “*Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d’acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 (Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni). Modifiche alla l.r. 80/2015⁵⁸ e alla l.r. 65/2014⁵⁹”* costituisce indubbiamente l’intervento normativo più significativo approvato nella materia tutela dell’ambiente nel corso dell’anno.

Si tratta, infatti, di una legge di totale riforma del settore, caratterizzata da un contenuto fortemente tecnico e da un ambito materiale di intervento molto complesso, in cui si intersecano molteplici competenze, tra quelle esclusive statali (tutela dell’ambiente), nelle quali la regione esercita quanto ad essa viene conferito dallo Stato, e quelle concorrenti (governo del territorio, protezione civile). Proprio la rilevanza delle materie trattate e le difficoltà tecniche di trovare soluzioni appropriate hanno determinato un lungo *iter* istruttorio per l’approvazione della legge regionale⁶⁰, nell’ambito del quale la Quarta Commissione ha svolto una complessa attività, anche a seguito delle numerose osservazioni pervenute da soggetti esterni durante la fase delle consultazioni e dal Consiglio delle autonomie locali.

Per far fronte alle notevoli richieste di emendamenti è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico-politico composto da dirigenti e funzionari degli uffici di Giunta e di Consiglio, coordinati dal Presidente della Quarta Commissione consiliare. Il gruppo di lavoro ha esaminato tutte le osservazioni pervenute, giungendo ad elaborare un nuovo testo della proposta di legge 185. Quasi tutti gli articoli della proposta di legge iniziale sono stati rivisti alla luce delle osservazioni pervenute ed alla consistente attività emendativa consiliare⁶¹. Dai 17 articoli della proposta di legge originaria, 13 dei quali modificati, si è passati ai 26 articoli finali con numerose modifiche.

La necessità di modificare la normativa in materia di gestione del rischio idraulico nasce dall’esigenza di aggiornare la legge regionale 21/2012⁶², ora abrogata, ai principi della direttiva 2007/60/CE, del decreto legislativo 49/2010⁶³, poi recepiti nei piani di gestione rischio alluvioni a scala distrettuale.

⁵⁸ L.r. 28 dicembre 2015, n. 80 “*Norme in materia di difesa del suolo. Tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri*”.

⁵⁹ L.r. 10 novembre 2014, n. 65 “*Norme per il governo del territorio*”.

⁶⁰ Il Consiglio regionale ha approvato il testo in data 18 luglio 2018 dopo che la proposta di legge originaria era stata depositata agli atti consiliari in data 17 maggio 2017.

⁶¹ Gli aggiustamenti rispetto alla proposta iniziale sono stati prodotti a seguito degli emendamenti proposti dal Presidente Baccelli, dalla consigliera Meucci, dalla stessa Giunta regionale ed infine anche dall’Assessore Fratoni.

⁶² Legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 “*Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d’acqua*” che viene abrogata dall’art. 24 della l.r. 41/2018.

⁶³ D.Lgs. 23 febbraio 2010, n. 49 “*Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*”.

Con l'entrata in vigore del Piano di gestione rischio alluvioni (PGRA) sono state, infatti, introdotte classi di pericolosità idrauliche omogenee a scala nazionale riferite agli scenari previsti dal decreto legislativo 49/2010 (alluvioni frequenti, poco frequenti, scarsa probabilità di alluvioni o scenari di eventi estremi) che hanno reso necessario introdurre modifiche alla legislazione vigente.

La legge regionale 41/2018 introduce l'obbligo di perseguire la gestione del rischio alluvioni rispetto ad uno scenario idoneo per la pianificazione territoriale, quale condizione a cui i comuni debbono attenersi nel disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio. Lo scenario di alluvioni a cui i comuni debbono fare riferimento è quello individuato dai piani di gestione rischio alluvioni, come "scenario per alluvioni poco frequenti" corrispondente di fatto ad evento con tempo di ritorno 200 anni.

La gestione del rischio viene intesa come l'insieme delle azioni volte a mitigare i danni conseguenti alle alluvioni e deve essere attuata attraverso interventi tesi a ridurre la pericolosità (ovvero la frequenza e le caratteristiche dell'evento alluvionale), nonché la vulnerabilità dell'elemento soggetto ad allagamenti. La legge regionale 41/2018 ammette come possibili, rispetto ad uno scenario di alluvioni poco frequenti, solo danni minori agli edifici, alle infrastrutture e al patrimonio ambientale, tali da non pregiudicare l'incolumità delle persone, l'agibilità degli edifici e delle infrastrutture e la funzionalità delle attività economiche. Dette condizioni corrispondono ad un rischio definito rischio medio (R2) dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 1998 "*Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 giugno 1998 n.180*".

In particolare, la legge regionale 41/2018 individua con estremo dettaglio la tipologia di opere con cui gestire il rischio di alluvioni connesso alle trasformazioni urbanistico-edilizie, da valutarsi sempre rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti (evento con tempo di ritorno 200 anni). La gestione del rischio di alluvioni e le opere necessarie sono differenziate sia in funzione della frequenza di accadimento dei fenomeni alluvionali (valutata tramite la classe di pericolosità idraulica) sia in funzione dell'intensità del fenomeno alluvionale (valutata tramite la magnitudo idraulica ovvero la combinazione del battente e della velocità della corrente rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti). Inoltre, le condizioni di attuazioni delle trasformazioni sono distinte a seconda che queste ricadono all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato ai sensi della legge regionale 65/2014⁶⁴.

⁶⁴ Per un approfondimento sulla tipologia di opere che è possibile realizzare si veda la relazione del dott. Domenico Ferraro relativa alla parte sul governo del territorio.

Per quanto riguarda la parte più propriamente attinente alla tutela dell'ambiente, viene il rilievo il Capo I della legge regionale e dunque gli articoli da 1 a 6 della stessa. In particolare, l'articolo 1 individua l'oggetto della legge, prevedendo che *“la Regione, al fine di ridurre le conseguenze negative, derivanti dalle alluvioni, per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche, nonché al fine di mitigare i fenomeni di esondazione e dissesto idrogeologico, disciplina la gestione del rischio di alluvioni in relazione alle trasformazioni del territorio e la tutela dei corsi d'acqua”*.

L'articolo 2 invece contiene le definizioni utili ai fini della comprensione del testo⁶⁵. Il successivo articolo 3 ribadisce, specificandolo maggiormente, il divieto di effettuare nuove costruzioni o trasformazioni morfologiche negli alvei, nelle golene, sugli argini e nelle aree comprendenti le due fasce di larghezza di dieci metri⁶⁶ dal piede esterno dell'argine o, in mancanza, dal ciglio di sponda dei corsi d'acqua del reticolo idrografico⁶⁷.

Gli articoli da 4 a 6 introducono poi alcune disposizioni in merito agli interventi di copertura dei corsi d'acqua in modo da dare risposta a molteplici situazioni presenti su tutto il territorio toscano che riguardano interventi di adeguamento dei tombamenti, nonché la gestione transitoria nelle more dell'adeguamento di questi. In particolare, viene ribadito il divieto di effettuare coperture dei corsi d'acqua insistenti sul demanio idrico, fluviale, lacuale e su tutto il reticolo idrografico e si prevede che, al fine di garantire la tutela della pubblica incolumità, la Regione, nell'ambito del rilascio della concessione demaniale, detti indirizzi ai concessionari di cui all'articolo 6 per la realizzazione degli interventi di adeguamento dei tratti coperti dei corsi d'acqua atti a garantirne la funzionalità idraulica e la riduzione del rischio, nonché a consentirne la manutenzione (art. 4)⁶⁸.

⁶⁵ Su questo articolo, molto importante e dal contenuto squisitamente tecnico, si rinvia alla relazione del dott. Domenico Ferraro sul governo del territorio.

⁶⁶ Tale divieto era già previsto dall'art. 1 della l.r. 21/2012.

⁶⁷ Il reticolo idrografico è definito dall'art. 22, comma 2, lettera e), della l.r. 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”*.

⁶⁸ Si fa presente che l'art. 18 della l.r. 77/2017 *“Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018”* ha previsto che *“la Regione promuove la presentazione da parte dei comuni di progetti per la realizzazione di interventi strutturali correttivi e di adeguamento dei tratti coperti dei corsi d'acqua, finalizzati alla rimozione e alla riduzione del rischio garantendone la funzionalità idraulica”*. A tal fine la Giunta regionale è chiamata a definire le modalità di erogazione del contributo per la realizzazione degli interventi *“sulla base dei seguenti criteri prioritari per la valutazione dei progetti: a) interventi in aree a maggiore densità insediativa o produttiva e commerciale; b) interventi in aree classificate negli atti di pianificazione di bacino in attuazione della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, come aree a pericolosità per alluvioni frequenti o a pericolosità per alluvioni elevate;c) presenza di un cofinanziamento comunale o privato”*. L'art. 23 della l.r. 74/2018 *“Legge di stabilità per l'anno 2019”* ha poi provveduto a modificare l'art. 18 stesso aggiungendo un comma al fine di disciplinare l'imputazione dell'onere di spesa per gli anni 2019-2021.

Nelle more della realizzazione degli interventi di adeguamento, i soggetti concessionari garantiscono l'esercizio provvisorio dell'opera in condizioni di rischio compatibili con la tutela della pubblica incolumità (art. 5).

I tratti coperti contigui fra loro, sul medesimo corso d'acqua, ancorché eseguiti in epoche diverse e da soggetti diversi, sono dati in concessione ad uno o più soggetti in forma associata e, laddove non sia possibile individuare un unico soggetto, al comune territorialmente interessato. Qualora il tratto coperto del corso d'acqua ricada in un'area urbanizzata ed attraversi più di due proprietà, o la copertura sia stata eseguita per pubblica utilità, la gestione dello stesso e la relativa concessione sono affidate al comune o ai comuni territorialmente interessati in forma associata (art. 6).

Resta da segnalare l'introduzione, su emendamento proposto dal Presidente della Quarta Commissione e da altri membri della commissione, dell'articolo 22 "*Disposizioni per la realizzazione di opere idrauliche da parte dei privati*" volto ad incentivare forme di collaborazione pubblico privato, attraverso la stipula di una convenzione tra Regione e soggetto privato.

Infine, l'articolo 25, inserito sempre su iniziativa del Presidente della Commissione e di altri consiglieri, prevedeva la corresponsione da parte della Regione di contributi ai comuni, finalizzati all'implementazione delle mappe di pericolosità da alluvione e rischio di alluvioni con la determinazione del battente.

Il contenuto di tale articolo, abrogato dall'articolo 26 della legge regionale 68/2018 "*Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2018-2020*", è stato poi trasfuso nell'articolo 4 della legge regionale 73/2018 "*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019*"⁶⁹.

Nell'ambito di questo settore di intervento è stata poi approvata la legge regionale 70/2018 "*Disposizioni in merito all'organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015*". In particolare, il Capo II di tale legge (artt. 24-33) reca modifiche alla legge regionale 80/2015 in materia di difesa del suolo. Tali modifiche nascono in primo luogo dall'esigenza di consentire alla Regione di potersi avvalere dei comuni per l'esercizio delle funzioni ad essa spettanti in materia di difesa del suolo.

Inoltre, viene modificato il contenuto del documento operativo per la difesa del suolo di cui all'articolo 3 della legge regionale 80/2015 che, dopo le modifiche apportate, ricomprende anche le eventuali opere per la cui

⁶⁹ Tale articolo al comma 2 prevede che i contributi sono erogati ai comuni che non dispongano della determinazione del battente, con priorità ai comuni il cui territorio ricade in aree a pericolosità per alluvioni frequenti tenendo conto anche della situazione di maggior disagio di cui alla l.r. 68/2011 "*Norme sul sistema delle autonomie locali*". Il comma 3 dello stesso articolo prevede inoltre che le modalità di erogazione e rendicontazione dei contributi e i tempi per la realizzazione degli studi per la determinazione del battente siano definiti con deliberazione della Giunta regionale.

progettazione e realizzazione la Regione si avvale dei consorzi di bonifica e dei comuni (art. 25).

Gli articoli 27 e 28 dispongono l'abbassamento dell'importo minimo delle sanzioni previste in questa materia. Viene inoltre disciplinata la possibilità per i comuni di realizzare opere di manutenzione direttamente connesse e funzionali alla gestione del demanio marittimo, finanziate anche parzialmente con risorse del bilancio regionale e inserite all'interno del documento operativo annuale per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera.

Infine l'articolo 32 inserisce nel testo della legge regionale 80/2015 il nuovo articolo 24 bis *“Direttive per la conservazione e la protezione dell'ecosistema toscano nell'ambito della progettazione ed esecuzione degli interventi di manutenzione e messa in sicurezza dei corsi d'acqua”* al fine di bilanciare l'interesse volto alla conservazione e protezione dell'ecosistema con quello della efficiente realizzazione delle nuove opere e degli interventi di manutenzione sui corsi d'acqua. Tale articolo, in particolare, prevede che la Giunta regionale emani con deliberazione direttive finalizzate alla conservazione e alla protezione dell'ecosistema toscano nell'ambito della progettazione ed esecuzione degli interventi di manutenzione e messa in sicurezza dei corsi di acqua. Tali direttive possono prevedere azioni, da parte dei consorzi di bonifica, finalizzate ad attività di formazione in materia di ecologia, botanica, ornitologia, conservazione della biodiversità.

3. RIFIUTI

Con riferimento a questo settore, è intervenuta la legge regionale 23/2018 *“Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. Modifiche alla l.r. 87/2009”*⁷⁰ al fine di razionalizzare il funzionamento dell'Agenzia e semplificare il suo rapporto con la Regione. In particolare, viene riformulato⁷¹ l'oggetto sociale, e le attività in esso ricomprese vengono ad essere meglio definite per evidenziare la distinzione in attività istituzionali a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo.

Tale distinzione è fondata sul carattere strategico e indefettibile delle stesse e ha come scopo la differenziazione delle modalità di finanziamento tra le due tipologie di attività.

⁷⁰ Cfr. l.r. 87/2009 (Trasformazione della società “Agenzia regione recupero risorse s.p.a.” nella società “Agenzia regionale recupero risorse s.p.a.” a capitale sociale pubblico. Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25) che ha appunto istituito la società in house Agenzia regionale recupero risorse s.p.s.

⁷¹ Si veda a tal proposito l'art. 2 della l.r. 23/2018 che ha modificato l'art. 5 della l.r. 87/2009. Il successivo art. 3, che inserisce nella l.r. 87/2009, l'art. 5 bis individua alcune delle attività ricomprese nell'oggetto sociale come istituzionali.

In particolare sono qualificate attività istituzionali di carattere continuativo quelle che afferiscono in modo più stretto alle finalità istituzionali della Regione, la quale, al fine di garantirne lo svolgimento secondo criteri di imparzialità, flessibilità, terzietà, efficacia ed economicità le affida alle società in house. In considerazione del particolare rilievo di tali attività per garantirne l'effettiva realizzazione, è previsto che i costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento siano coperti mediante un contributo annuale il cui ammontare è stabilito in legge di bilancio.

Le attività istituzionali a carattere non continuativo, che svolgono una funzione di completamento e potenziamento di quelle a carattere continuativo e non sono indefettibili rispetto alle finalità istituzionali della Regione, sono finanziate mediante la corresponsione di un compenso sulla base delle tariffe fissate nel piano di attività.

In questo settore è stata poi approvata la proposta di legge 284 del 2018 dal titolo “Autosufficienza – Poteri regionali. Modifiche alla legge regionale 25/1998” (proponente Giunta regionale) che poi ha dato luogo alla legge regionale 67/2018 “Disposizioni in materia di autosufficienza dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi. Modifiche alla l.r. 25/1998”⁷².

In particolare, con tale modifica si è intervenuti sull'articolo 25 della legge regionale 25/1998 in materia di gestione dei rifiuti, che nella versione previgente prevedeva che, ove l'obiettivo dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti a livello di Ambito territoriale ottimale (ATO) non fosse interamente perseguibile a causa della carenza di capacità di smaltimento dei rifiuti per le varie tipologie di impianti, il Consiglio regionale, con deliberazione, dovesse formulare indirizzi per la sottoscrizione di una convenzione tra le autorità per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, finalizzata allo smaltimento dei rifiuti in un ATO diverso da quello di provenienza.

La proposta di legge in esame nella sua versione originaria presentata dalla Giunta regionale sostituiva interamente l'articolo 25 della legge regionale 25/1998, attribuendo alla Giunta regionale, nelle more del raggiungimento della completa autosufficienza nella gestione a livello di ATO dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi, la competenza ad individuare i flussi di tali rifiuti destinati al trattamento fuori dall'ambito ottimale di produzione degli stessi e gli impianti di destinazione degli stessi. La Giunta regionale era inoltre competente a definire i parametri per la determinazione dei prezzi di conferimento degli stessi rifiuti agli impianti di destinazione.

La proposta della Giunta attribuiva quindi alla stessa la competenza ad individuare i flussi dei rifiuti, con la conseguenza che il Consiglio regionale non avrebbe più avuto alcuna competenza in caso di mancato raggiungimento della completa autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani a livello di ATO. Inoltre, la proposta di legge in oggetto proponeva di superare le convenzioni

⁷² Il titolo della legge è stato modificato in commissione a fini di chiarezza.

interambito quale sistema per risolvere il problema del mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'autosufficienza nella gestione a livello di ATO dei rifiuti urbani e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi, prevedendo l'intervento della Giunta regionale, competente a individuare con propria deliberazione, che avrebbe costituito modifica dei piani di ambito, i flussi dei rifiuti destinati a trattamento fuori dall'ATO di produzione e gli impianti di destinazione degli stessi.

La proposta di legge 284 è stata però emendata in Quarta Commissione, anche a seguito delle audizioni con le autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. L'emendamento presentato da alcuni consiglieri del PD (primo firmatario il Presidente della Quarta Commissione) ha ampiamente modificato il testo originario della proposta di legge 284, andando a modificare l'articolo 25 della legge regionale 25/1998 che non viene più sostituito. La principale novità introdotta dall'emendamento riguarda l'istituzione di un Comitato regionale di coordinamento⁷³ con il compito di monitorare e verificare l'attuazione della convenzione tra le autorità per il servizio di gestione dei rifiuti urbani con riferimento alla gestione dei flussi di rifiuti destinati a impianti di trattamento fuori dall'ambito ottimale di produzione. In esito alle verifiche del Comitato, la Giunta con propria deliberazione, nel rispetto degli indirizzi del Consiglio regionale e sentite le AATO interessate, può approvare specifiche disposizioni operative con riferimento alla gestione dei flussi di rifiuti oggetto della convenzione.

Le disposizioni operative sono recepite dalle AATO interessate entro 30 giorni; qualora l'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani rimanga inerte o comunque non dia piena attuazione a quanto stabilito dalla deliberazione della Giunta regionale, la Regione si sostituisce con le modalità di cui all'articolo 44 della legge regionale 69/2011⁷⁴.

La legge regionale 67/2018 costituisce dunque un contemperamento tra l'esigenza di non esautorare il Consiglio regionale di poteri in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo della completa autosufficienza nella gestione dei rifiuti a livello di ATO e la necessità di attribuire alla Giunta la competenza di definire specifiche disposizioni operative con riferimento alla gestione dei flussi di rifiuti oggetto della convenzione tra le autorità per il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

⁷³ Istituito presso la Direzione competente della Regione Toscana.

⁷⁴ Lr. 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"*.

4. VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

In questo settore è intervenuta una importante legge di riforma, la legge regionale 25 maggio 2018 n. 25 “*Disposizioni in materia di valutazioni ambientali in attuazione del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 . Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 46/2013*”.

Sulla proposta di legge 255 del 2018 è stato compiuto un importante lavoro istruttorio e di riscrittura della stessa, anche a seguito di audizioni con vari soggetti rappresentanti delle varie categorie economiche che ne avevano fatto richiesta⁷⁵.

L'intervento normativo regionale nasce da una parte dall'esigenza di apportare modifiche in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) per introdurre semplificazioni rese necessarie in base alla prassi maturata in materia⁷⁶, dall'altra dalla necessità di attuare il decreto legislativo 104/2017 “*Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114*”, che ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina della VIA⁷⁷.

Tale decreto ha realizzato un'ampia riforma della disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA, contenute nel decreto legislativo 152/2006⁷⁸.

La *ratio* delle modifiche introdotte poggia da un lato sull'esigenza di rendere uniforme e omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole previste per i procedimenti di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, al fine di recepire la disciplina della nuova direttiva europea, che dispone di prevedere regole dettagliate sul procedimento, nonché di evitare quella situazione di frammentazione e contraddittorietà del quadro regolamentare (dovuta alle diversificate discipline regionali) che caratterizzava il quadro normativo previgente. Dall'altro, sul presupposto consolidato dalla giurisprudenza costituzionale⁷⁹ per cui l'istituto della VIA è riconducibile nella

⁷⁵ Il testo finale come riformulato ed emendato in Commissione si compone di 34 articoli al posto dei 31 originari.

⁷⁶ Si vedano gli articoli da 1 a 9 della legge.

⁷⁷ Articoli da 10 a 31 della l.r. 25/2018.

⁷⁸ Si tratta di un intervento legislativo che ha trovato senza dubbio la sua “*occasione*” nella necessità di dare attuazione all'ultima direttiva europea in materia, la n. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (modificativa della direttiva n. 2011/92/UE), ma che, altrettanto innegabilmente, traendo fondamento dalla delega legislativa contenuta negli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 “*Legge di delegazione europea 2014*”, ha inteso affrontare in termini sistematici l'intera disciplina dei procedimenti di VIA, procedendo a una sua revisione complessiva anziché limitarsi al “*consuetudinario*” mero e formale adeguamento dell'ordinamento interno alla nuova normativa europea.

⁷⁹ Si veda per tutti la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2018.

sua interezza e organicità alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e quindi appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ammettendo una competenza delle Regioni nella medesima materia solo se ed in quanto sia espressamente contemplata da specifiche e puntuali previsioni contenute nella legislazione statale⁸⁰.

In particolare, è stato introdotto nel decreto legislativo 152 del 2006 il nuovo art. 7-bis che ha ridisegnato le competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA⁸¹. Tale articolo al comma 7 dispone in via generale che *“qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del presente decreto. Il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all’articolo 27-bis”*.

Tale ultimo articolo, inserito dall’articolo 16, comma 2, decreto legislativo 104/2017, che prevede il *“provvedimento autorizzatorio unico regionale”*, è volto a ricomprendere nel provvedimento, all’esito di apposita conferenza di servizi in modalità sincrona ai sensi dell’articolo 14ter della legge 241/1990, *“il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l’esercizio del progetto, recandone l’indicazione esplicita”*.

Il comma 8 dello stesso articolo 7 bis prevede poi che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano disciplinare, con proprie leggi o regolamenti, esclusivamente *“l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché*

⁸⁰ Le Regioni a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, dalle Regioni a statuto speciale Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, questioni di legittimità costituzionale dell’intero d.lgs. n. 104/2017 e di sue singole disposizioni, che sono state decise con la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2018.

⁸¹I primi sei commi di tale articolo prevedono: *“ 1. La verifica di assoggettabilità a VIA e la VIA vengono effettuate ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell’esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni. 2. Sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all’allegato II alla parte seconda del presente decreto. Sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all’allegato II-bis alla parte seconda del presente decreto. 3. Sono sottoposti a VIA in sede regionale, i progetti di cui all’allegato III alla parte seconda del presente decreto. Sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all’allegato IV alla parte seconda del presente decreto. 4. In sede statale, l’autorità competente è il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che esercita le proprie competenze in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per le attività istruttorie relative al procedimento di VIA. Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA è adottato dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il provvedimento di VIA è adottato nelle forme e con le modalità di cui all’articolo 25, comma 2, e all’articolo 27, comma 8. 5. In sede regionale, l’autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome. 6. Qualora nei procedimenti di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA l’autorità competente coincida con l’autorità proponente di un progetto, le autorità medesime provvedono a separare in maniera appropriata, nell’ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti in relazione all’assolvimento dei compiti derivanti dal presente decreto”*.

l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali"⁸². Lo stesso comma 8 precisa poi che la potestà normativa in questione "è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per la consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis".

Sotto questo profilo assume poi rilevanza l'articolo 23 decreto legislativo 104/2017 che prevede che le regioni adeguino "i propri ordinamenti esercitando le potestà normative di cui all'articolo 7-bis, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come introdotto dall'articolo 5 del presente decreto, entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore del presente decreto".

La potestà legislativa regionale in materia è dunque rigorosamente vincolata alla conformità con la normativa europea e con quella nazionale (e non più soltanto con i principi fondamentali di quest'ultima) e abilitata solo ad alcune, limitate, possibilità di deroga; con l'ulteriore vincolo, in quest'ultimo caso e sempre in base all'esplicito disposto dell'articolo 7-bis, comma 8, della tassativa inderogabilità dei termini procedurali massimi stabiliti dal legislatore statale.

Le Regioni, dunque, devono assicurare qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, che "le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27bis a 29 del presente decreto", dovendosi svolgere "il procedimento di VIA di competenza regionale [...] con le modalità di cui all'articolo 27-bis", senza possibilità di disciplinare diversamente la materia se non con riferimento agli aspetti concernenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative attribuite in materia.

Tra le modifiche di maggior rilievo si segnala l'articolo 21 di modifica dell'articolo 48 della legge regionale 10/2010 relativo alla procedura di verifica di assoggettabilità (in particolare sono ridefiniti i contenuti dello studio

⁸² Secondo M. Cecchetti, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in www.federalismi.it, n. 1/2019, p. 8, si tratterebbe evidentemente non più di una legislazione concorrente (secondo un modello analogo a quello disegnato dall'art. 117, terzo comma, Cost.), bensì di una potestà legislativa meramente "delegata" o, meglio, come era previsto dall'art. 117, ult. comma, Cost., nel testo in vigore prima della legge cost. n. 3 del 2001, di una potestà legislativa a carattere sostanzialmente "attuativo-integrativo".

preliminare)⁸³; l'articolo 31 che sostituisce l'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010⁸⁴, introducendo la nuova disciplina del provvedimento autorizzatorio

⁸³Secondo le modifiche apportate il comma 2 dell'art. 48 l.r. 10/2010, come sostituito, prevede che "Lo studio preliminare ambientale, redatto in conformità all'allegato IV-bis alla seconda del d.lgs. 152/2006 : a) tiene conto dei criteri di cui all'allegato V del medesimo decreto; b) per i fini di cui al punto 1, lettera b), ed al punto 2 dell'allegato IV-bis alla seconda del d.lgs. 152/2006, descrive la relazione del progetto con le norme ed i vincoli, nonché con i piani e programmi a carattere settoriale, territoriale, ambientale e paesaggistico; c) in attuazione dei principi generali per la VIA, di cui all'articolo 4 del d.lgs. 152/2006, con particolare riferimento alla necessità di garantire un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica, contiene un allegato che illustra e quantifica le ricadute socio economiche del progetto sul territorio interessato, con riferimento: 1) agli effetti attesi sui livelli occupazionali, diretti e indiretti, prodotti sia in fase di realizzazione che di esercizio dell'opera; 2) ai benefici economici attesi per il territorio, diretti ed indiretti, prodotti sia in fase di realizzazione che di esercizio dell'opera".

⁸⁴ L'art. 31 in particolare sostituisce l'art. 73 bis della l.r. 10/2010 prevedendo: "1. Il procedimento coordinato, finalizzato all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico, comprendente il provvedimento di VIA ed i titoli abilitativi richiesti dal proponente, si svolge con le modalità di cui all'art. 27 bis del d.lgs. 152/2006. I titoli abilitativi sono rilasciati sulla base del provvedimento di VIA favorevole e ne integrano le conclusioni.

2. Per i fini di cui al comma 1, il proponente presenta all'autorità competente un'istanza recante in allegato la documentazione prevista ai fini VIA e la documentazione prevista ai fini del rilascio dei titoli abilitativi richiesti dal proponente e indicati in apposito elenco dallo stesso predisposto.

3. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga nella forma dell'inchiesta pubblica, con le modalità di cui all'articolo 53.

4. L'autorità competente, con proprio atto, adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi che costituisce il provvedimento autorizzatorio unico di cui al comma 1. Nel caso in cui la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sia negativa, la medesima è comunicata dall'autorità competente al proponente ai sensi dell'articolo 10 bis della l. 241/1990. Le eventuali osservazioni presentate dal proponente sono valutate in una nuova conferenza di servizi e sono oggetto di ulteriore determinazione di conclusione della conferenza.

5. Nel caso di procedimenti di competenza regionale, la Giunta regionale, nell'esercizio della propria discrezionalità politica e amministrativa, si esprime in ordine alla compatibilità ambientale del progetto e adotta contestualmente la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi. I comuni e gli enti parco adottano il provvedimento autorizzatorio unico di cui al comma 1 secondo le modalità organizzative previste dai rispettivi ordinamenti.

6. Qualora con riferimento allo specifico progetto oggetto di valutazione, a causa del livello di definizione degli elaborati progettuali, non sia possibile il rilascio di tutti i titoli abilitativi richiesti, necessari alla realizzazione ed all'esercizio del progetto, la conferenza dei servizi di cui all'articolo 27bis, comma 7, del d.lgs. 152/2006 prevede modalità e tempi per il rilascio dei titoli abilitativi residui e per il coordinamento delle rispettive procedure di rilascio da parte dei soggetti competenti.

7. Nei casi in cui l'istanza di avvio del procedimento di VIA, presentata dal proponente all'autorità competente per la VIA, non rechi specifica indicazione di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, richiesti dal proponente, il provvedimento di VIA è adottato decorsi 60 giorni dalla conclusione della fase di consultazione, ovvero dal deposito della documentazione integrativa nel caso in cui l'autorità competente non disponga sulla medesima una nuova fase di consultazione del pubblico. Qualora sia necessario procedere ad accertamenti e indagini di particolare complessità, l'autorità competente, con atto motivato, dispone il prolungamento della fase di valutazione sino ad un massimo di ulteriori 30 giorni, dando tempestivamente comunicazione al proponente delle ragioni che giustificano la proroga e del termine entro cui sarà emanato il provvedimento".

unico, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 27 bis del decreto legislativo 152/2006.

Con riferimento a tale ultimo articolo, i commi 6 e 7 individuavano percorsi alternativi al provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'articolo 27 bis del decreto legislativo 152/2006, suscitando alcune perplessità, pur riconoscendo che tali previsioni erano dettate sulla base dell'esigenza di garantire la "ragionevolezza dei procedimenti", anche alla luce delle diverse fattispecie che la prassi ha evidenziato in materia. In particolare, il comma 6 prevedeva il caso in cui non sia possibile rilasciare tutti i titoli abilitativi richiesti, rinviandone l'acquisizione in momento successivo rispetto alla conclusione della conferenza di servizi di cui all'articolo 27 bis, comma 7, del decreto legislativo 152/2006. Il comma 7, invece, prevedeva una procedura di VIA autonoma in presenza di istanze di avvio che non rechino richiesta di ulteriori atti autorizzativi.

Sotto questo profilo, sulla base della ricostruzione del quadro delle competenze in materia di VIA, veniva sottolineato che, trattandosi di disposizioni dettate nella materia "tutela dell'ambiente" di competenza esclusiva dello Stato, esse sono abilitate ad intervenire solo se e nella misura in cui rispettino i limiti inderogabilmente posti dal legislatore statale al potere normativo di dettaglio delle regioni, che, nella materia de qua, non dispongono di autonoma potestà legislativa, né esclusiva né concorrente (cfr. sent. Corte cost. 117 del 2015).

In commissione, inoltre, veniva presentato dal Presidente della Quarta Commissione un emendamento volto a modificare il comma 6 dell'articolo 43 della legge regionale 10/2010 in materia di VIA postuma⁸⁵. Inoltre il lavoro istruttorio ha portato a chiarire alcune disposizioni con una formulazione più precisa, a specificare con esattezza alcuni rinvii normativi, ad introdurre nuovi articoli al fine di coordinare la legge regionale 46/2013 in materia di dibattito pubblico e di partecipazione alle politiche regionali, con le modifiche introdotte nella legge regionale 10/2010 in materia di partecipazione.

Dopo l'approvazione in aula, la legge regionale 25/2018 è stata oggetto di osservazioni da parte del Governo. In particolare, veniva contestata la lettera c) del comma 2 dell'articolo 48, che prevedeva ulteriori contenuti (un elaborato socio-economico) dello studio preliminare ambientale necessario ai fini della presentazione dell'istanza per la verifica di assoggettabilità a VIA, in quanto tali contenuti non sono previsti nell'Allegato IV bis alla parte seconda del decreto legislativo 152/2006, come modificato dal decreto legislativo 104/2017.

Inoltre sono stati contestati i commi 6 e 7 dell'articolo 73 bis della legge regionale 25/2018, in quanto in contrasto rispettivamente con il comma 1 ed il

⁸⁵ In particolare, l'emendamento approvato ha eliminato dal comma 6 dell'art.43 (relativo alla VIA postuma) l'ultimo periodo che disponeva "*Tali disposizioni non si applicano alle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA)*".

comma 7 dell'articolo 27 bis in materia di “*provvedimento autorizzatorio unico regionale*” che rappresenta l'unica modalità di espletamento della procedura di VIA nell'ambito della quale, pertanto, la VIA regionale deve confluire unitamente a tutti gli atti necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto⁸⁶.

In conseguenza delle osservazioni da parte del Governo e in adempimento dell'impegno assunto dal Presidente della Regione con lo stesso di modificare le disposizioni oggetto delle censure in modo da evitare l'impugnazione dell'articolo 48 e dell'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010, così come modificata dalla legge regionale 25/2018, è intervenuta la 3/2019 “*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018*”, che agli articoli 21 e 22 ha provveduto ad abrogare rispettivamente la lettera c) del comma 2 dell'articolo 48 e i commi 6 e 7 dell'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010.

5. CAVE

Per quanto riguarda il settore delle cave, si fa presente che in attesa delle modifiche alla legge generale di settore (l.r. 35/2015) di cui alla proposta di legge 181, si interviene con la legge regionale 24 aprile 2018, n. 18 “*Disposizioni concernenti termini previsti dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)*”⁸⁷ per differire alcuni termini, previsti dalla disciplina, vigenti già scaduti. Tra questi i termini assegnati ai comuni di Massa e Carrara per la ricognizione dei beni assegnati al loro patrimonio indisponibile comunale (art. 1), il termine per la stipulazione della convenzione per il prolungamento delle concessioni nel periodo transitorio (art. 2), il termine previsto per l'emanazione dei regolamenti comunali (art. 3) e quello per l'adozione del piano regionale delle cave (art. 4).

⁸⁶ Secondo il Governo, il contrasto sarebbe emerso anche con riferimento al parametro interposto costituito dall'art. 14, comma 4, l. n. 241/1990 che prevede l'obbligo di acquisire nella conferenza di servizi tutti gli atti necessari alla realizzazione ed all'esercizio del progetto sottoposto a VIA.

⁸⁷ Si veda a tal proposito la proposta di legge 253 del 2018.

POLITICHE PER LA MOBILITA' E LE INFRASTRUTTURE

Anna Traniello Gradassi

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

Nel 2018 non vi sono state, in queste materie, interventi normativi generali di riforma o innovazione, piuttosto sono stati effettuati interventi di natura manutentiva, che hanno apportato modifiche, adeguamenti e miglioramenti alla disciplina vigente.

1.1 LE OPERE PUBBLICHE DI INTERESSE STRATEGICO REGIONALE

In materia di opere pubbliche di interesse strategico regionale, modifiche⁸⁸ sono state apportate alla legge regionale 35/2011⁸⁹, al fine di rendere possibile la realizzazione degli interventi in materia di viabilità regionale, previsti negli atti di programmazione della legge regionale 55/2011⁹⁰, nel rispetto dei tempi dettati dalle disposizioni europee e statali in materia di utilizzazione delle fonti di finanziamento e delle norme di contabilità e finanza pubblica, ed ampliare la fattispecie di semplificazione e di snellimento procedurale previste per le opere di interesse strategico regionale.

A gennaio 2018 sono infatti stati adottati i primi provvedimenti statali di riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)⁹¹ che hanno sbloccato oltre 106 milioni di euro di finanziamenti per interventi sulle infrastrutture viarie della Toscana. Tali risorse, sia quelle già messe a disposizione che quelle che lo saranno in seguito, sono soggette alla revoca dei finanziamenti, stabilita dalla medesima delibera CIPE, nel caso in cui entro il 31 dicembre 2019 non siano assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti e cioè non sia avvenuta l'aggiudicazione di appalti di lavori (e/o servizi e/o forniture), ai sensi del decreto legislativo 50/2016⁹² o atto equivalente.

⁸⁸ Legge regionale 3 luglio 2018, n. 33 (Disposizioni procedurali in materia di viabilità regionale e accordi di programma per opere pubbliche di interesse strategico regionale. Modifiche all'articolo 24 della l.r. 10 dicembre 1998, n. 88 e all'articolo 4 della l.r. 1 agosto 2011, n. 35).

⁸⁹ Legge regionale 1 agosto 2011, n. 35 (Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private).

⁹⁰ 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).

⁹¹ Delibera CIPE n. 25 del 10 agosto 2016 (Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - aree tematiche nazionali e obiettivi strategici - ripartizione ai sensi dell'articolo 1, comma 703, lettere b) e c) della legge n. 190/2014).

⁹² D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici.

Nel preambolo è evidenziato che, per consentire nel rispetto dei tempi la realizzazione di tali interventi in materia di viabilità di competenza della Regione e di quelli in generale previsti negli atti di programmazione di cui alla legge regionale 55/2011 si prevede, con le modifiche normative disposte, la possibilità che l'approvazione del progetto delle opere attraverso la conferenza dei servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 241 del 1990⁹³ possa costituire contestuale variante agli atti di governo del territorio. Inoltre per ampliare le fattispecie di semplificazione e di snellimento procedurale previste per la generalità delle opere di interesse strategico regionale, viene ampliato l'ambito di applicazione degli accordi di programma disciplinati dalla legge regionale 35/2011, che possono costituire variante agli strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica comunali, anche alle opere strategiche che riguardano aree o immobili collocati all'esterno del territorio urbanizzato, si rende così possibile l'estensione degli effetti di variante agli accordi che riguardano interventi per opere di interesse strategico regionale anche se interessano aree esterne al centro abitato, mentre si continua a mantenere la limitazione con riferimento alle altre aree o immobili collegate all'opera strategica⁹⁴.

La modifica portata alla legge regionale 88/1998, consiste nell'inserimento del comma 1 ter nell'articolo 24, che prevede procedure semplificate per approvare le eventuali varianti agli atti di governo del territorio attraverso l'approvazione del progetto definitivo dell'opera⁹⁵.

⁹³ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

⁹⁴ Art.4, comma 4, l.r. 35/2011:

“Ancorché oggetto degli accordi di programma, non si applica la procedura dell'articolo 5 alle varianti riguardanti aree ed immobili di cui al comma 2 lettera a) e b) che:

a) si trovano al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato come definito dagli articoli 4 e 224 della legge regionale 10 novembre 2014, n.65 (Norme per il governo del territorio);
b) prevedono una nuova destinazione urbanistica che consente la realizzazione di medie o grandi strutture di vendita”.

⁹⁵ Legge regionale 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), art. 24, recante disposizioni procedurali in materia di viabilità, comma 1 ter “ Qualora per la costruzione di nuove strade regionali o di interventi sulla viabilità di competenza della Regione, previsti negli atti di programmazione di cui ai commi 1 e 1bis, siano necessarie variazioni o integrazioni agli atti di governo del territorio, l'approvazione del progetto definitivo in sede di conferenza di servizi, indetta dalla Regione ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), costituisce variante agli stessi e apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. A tal fine, la conferenza di servizi garantisce la partecipazione degli interessati secondo le disposizioni di cui agli articoli 11 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità). Sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT) è data notizia della indizione della conferenza dei servizi per l'approvazione del progetto, che è pubblicato sul sito istituzionale della Regione e degli enti locali interessati. I soggetti interessati possono presentare osservazioni entro i successivi trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso sul BURT. Le osservazioni sono riportate in conferenza di servizi, la quale si esprime motivatamente entro i successivi quindici giorni. Le varianti agli atti di governo del territorio sono efficaci, senza la necessità di ulteriori adempimenti, una volta divenuta efficace la determinazione conclusiva del procedimento. La determinazione è comunicata agli enti interessati per l'adeguamento dei propri atti.”

Una norma analoga a questa procedura semplificata può riscontrarsi nell'ordinamento regionale nella previsione di cui al comma 11, dell'articolo 3, della legge regionale 80/2015 in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela degli abitati costieri⁹⁶.

1.2 GLI IMPIANTI DI RADIOCOMUNICAZIONE

Un intervento normativo⁹⁷, in merito alle etichette informative negli impianti di radiocomunicazione, ha la finalità di migliorare il quadro sanzionatorio previsto dalla disciplina vigente⁹⁸. Le modifiche recate dalla legge regionale 17/2018 portano, da un lato l'introduzione della fattispecie sanzionatoria di installazione o esercizio di un impianto in difformità rispetto al titolo abilitativo, che si aggiunge a quella già esistente di installazione, esercizio o modifica di un impianto in assenza di titolo. Dall'altro le modifiche portano a migliorare l'applicazione dell'esistente sanzione per assenza dell'etichetta informativa. La competenza esercitata è di tipo concorrente, la legge nazionale⁹⁹ infatti riserva allo stato la definizione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità intesi come valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetici. In particolare l'articolo 5 della legge 36/2001 stabilisce che spetta alla Regione la disciplina delle "modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti"; da questa competenza discende anche la competenza sanzionatoria sulla fattispecie introdotta, che riguarda la difformità dal titolo e che è una doverosa differenziazione rispetto alla sanzione già vigente prevista per assenza di titolo dal comma 1 dell'articolo 14.

⁹⁶ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri) art. comma 11 " Qualora per la realizzazione di un'opera pubblica finalizzata alla riduzione del rischio idraulico e idrogeologico e prevista nel documento operativo per la difesa del suolo, siano necessarie variazioni o integrazioni agli strumenti urbanistici, l'approvazione del progetto definitivo in sede di conferenza di servizi costituisce variante agli stessi e apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. A tal fine la conferenza di servizi garantisce la partecipazione degli interessati secondo le disposizioni di cui agli articoli 11 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità). La proposta di variante è pubblicata per almeno quindici giorni nell'albo dei comuni interessati, i soggetti interessati possono presentare osservazioni entro i successivi quindici giorni dalla pubblicazione. Le osservazioni sono riportate in conferenza di servizi, la quale si esprime motivatamente entro i successivi quindici giorni. Dette varianti sono efficaci, senza la necessità di ulteriori adempimenti, una volta divenuta esecutiva la determinazione conclusiva del procedimento."

⁹⁷ Legge regionale 17 aprile 2018, n. 17 (Disposizioni in merito alle etichette informative negli impianti di radiocomunicazione. Modifiche alla l.r. 49/2011).

⁹⁸ Legge regionale 6 ottobre 2011, n. 49 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione).

⁹⁹ Legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici).

Per ciò che concerne le etichette¹⁰⁰, sono previste all'articolo 9 della legge 36/2001 sui piani di risanamento, di competenza regionale, stabilendone l'obbligo a carico dei gestori¹⁰¹.

1.3 LA GESTIONE DEL RISCHIO ALLUVIONI

La legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua¹⁰², per la cui più compiuta disamina si rinvia a quanto descritto nella sezione del rapporto relativa all'ambiente, reca norme in cui si intrecciano indissolubilmente profili di tutela dell'ambiente, di governo del territorio e di protezione civile¹⁰³.

È necessario chiarire che la gestione del rischio di alluvioni è l'insieme delle azioni volte a mitigare i danni conseguenti alle alluvioni ed è attuata attraverso interventi volti a ridurre la pericolosità e l'entità del fenomeno alluvionale, nonché la vulnerabilità dell'elemento soggetto ad allagamenti.

Di particolare interesse, per i profili legati alla protezione civile, le previsioni degli articoli 3, 4 e 5.

Infatti, fermo restando il divieto di nuove costruzioni, nuovi manufatti di qualsiasi natura o trasformazioni morfologiche negli alvei, nelle golene, sugli argini e nelle aree comprendenti le due fasce di larghezza di dieci metri dal piede

¹⁰⁰ L.r. 49/2011 art. 10 comma 5 come modificato dalla l.r. 17/2018 “ I gestori provvedono all'applicazione dell'etichetta informativa di cui all'articolo 9, comma 7, della l. 36/2001 entro novanta giorni dall'installazione e possono inviarne documentazione fotografica all'ARPAT e al comune; l'etichetta informativa:

- a) è posizionata in luogo accessibile e visibile al pubblico;
- b) contiene, in particolare, i dati identificativi del gestore e gli estremi del titolo abilitativo;
- c) è apposta in modalità idonea a non consentirne l'asportazione e l'alterabilità.” E art. 14 comma 1 bis introdotto dalla l.r. 17/2018 “1 bis. Chiunque installi o esercisca un impianto, in difformità da quanto dichiarato nella richiesta del titolo abilitativo di cui all'articolo 10, è soggetto alla sanzione amministrativa:
 - a) da 6.000,00 a 15.000,00 euro nel caso di difformità riguardante la potenza di irradiazione superiore a quanto dichiarato;
 - b) da 1.000,00 a 9.000,00 euro nel caso di difformità riguardante parametri radioelettrici o comunque parametri che incidono sull'impatto elettromagnetico dell'impianto;
 - c) da 100,00 a 1.000,00 euro nel caso di altre difformità.”

¹⁰¹ L'etichetta informativa (art. 9 comma 7) deve essere ben visibile, riportante la tensione prodotta, i valori di esposizione rintracciabili nella documentazione autorizzativa, i limiti di esposizione ed i valori di attenzione prescritti dalle leggi nazionali e regionali e le distanze di rispetto, da applicare sulle strutture (elettrorodotto, quale insieme delle linee elettriche, delle sottostazioni e delle cabine di trasformazione, stazioni e sistemi o impianti radioelettrici, ovvero uno o più trasmettitori, nonché ricevitori, o un insieme di trasmettitori e ricevitori, ivi comprese le apparecchiature accessorie, necessari in una data postazione ad assicurare un servizio di radiodiffusione, radiocomunicazione o radioastronomia, impianto fisso per radiodiffusione, cioè stazione di terra per il servizio di radiodiffusione televisiva o radiofonica).

¹⁰² Legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”. Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014).

¹⁰³ Vedi, per i piani di protezione civile, gli articoli 3, 5, 10 e 14.

esterno dell'argine o, in mancanza, dal ciglio di sponda dei corsi d'acqua del reticolo idrografico, gli interventi consentiti in tali fasce sul patrimonio edilizio esistente di cui al comma 3, lo sono a condizione che siano inseriti nel piano di protezione civile comunale al fine di prevenire i danni in caso di evento alluvionale.

Inoltre, fermo restando che non sono consentite le coperture dei corsi d'acqua insistenti sul demanio idrico, fluviale, lacuale e su tutto il reticolo idrografico, a tutela della pubblica incolumità, la Regione detta indirizzi per la realizzazione degli interventi di adeguamento dei tratti già coperti dei corsi d'acqua atti a garantirne la funzionalità idraulica e la riduzione del rischio, nonché a consentirne la manutenzione; i tratti coperti contigui fra loro, sul medesimo corso d'acqua, ancorché eseguiti in epoche diverse e da soggetti diversi, sono dati in concessione ad uno o più soggetti in forma associata e, laddove non sia possibile individuare un unico soggetto, al comune territorialmente interessato. Qualora il tratto coperto del corso d'acqua ricada in un'area urbanizzata ed attraversi più di due proprietà, o la copertura sia stata eseguita per pubblica utilità, la gestione dello stesso e la relativa concessione sono affidate al comune o ai comuni territorialmente interessati in forma associata.

Nelle more della realizzazione degli interventi di adeguamento, i soggetti concessionari garantiscono l'esercizio provvisorio dell'opera in condizioni di rischio compatibili con la tutela della pubblica incolumità.

All'atto del rilascio la concessione è comunicata al comune territorialmente interessato affinché d'intesa con la Regione: a) disponga le condizioni di esercizio transitorio dell'opera; b) individui il tempo di ritorno della portata che transita nel tratto coperto del corso d'acqua; c) stabilisca le misure di prevenzione volte a gestire le situazioni di rischio in relazione alle attività di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2004 (Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile). Il comune inserisce le prescrizioni di cui sopra, nel piano di protezione civile comunale e lo trasmette alla struttura regionale competente. Nel medesimo piano il comune individua altresì: le condizioni di vigilanza, allertamento ed emergenza correlate alla tipologia degli eventi idrologici e idrogeologici che possono comportare condizioni di rischio; le procedure di emergenza; le operazioni periodiche di sorveglianza e ispezione da compiere per il miglioramento del funzionamento del corso d'acqua.

Innovativa la previsione, all'articolo 22, volta ad incentivare forme di collaborazione pubblico privato in riferimento alla realizzazione di opere idrauliche attraverso la stipula di una specifica convenzione.

Le opere idrauliche, ancorché realizzate da soggetti privati, sono comunque soggette al rispetto della normativa nazionale di riferimento in materia di contratti pubblici e in materia ambientale.

1.4 LA LEGGE PROVVEDIMENTO PER L'EMERGENZA METEOROLOGICA

Per fronteggiare le conseguenze di eventi meteorologici verificatisi a fine ottobre 2018, è stata approvata la legge regionale 60/2018, presentata direttamente in aula¹⁰⁴.

La proposta di legge, a firma del Presidente della Regione, Enrico Rossi, è stata presentata direttamente in aula ed approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 7 novembre 2018.

La legge prevede un intervento finanziario straordinario per il superamento dell'emergenza causata dagli eccezionali eventi meteorologici verificatisi dal 28 al 30 ottobre in tutta la Toscana.

Si autorizza la spesa di 5 milioni di euro per la progettazione e realizzazione di interventi pubblici urgenti ed indifferibili di messa in sicurezza, anche in termini di somma urgenza, nonché di interventi urgenti volti ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o cose, interventi di ripristino e recupero della costa nonché opere di ripristino degli arenili e di riprofilatura della spiaggia e per gli interventi relativi alla gestione dell'attività di soccorso.

Il Presidente della Giunta regionale, nell'ambito dei poteri di cui all'articolo 27 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività), può adottare ordinanze in deroga alla legislazione regionale riservata, nonché, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, a quella concorrente.

Si prevede inoltre che, nel caso di deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), troveranno applicazione le disposizioni statali e le risorse previste dalla legge in oggetto potranno essere trasferite sulla contabilità speciale che verrà aperta nel caso di nomina di un commissario delegato da parte del dipartimento della Protezione civile.

Stante il carattere urgente dei contenuti, è stato previsto un raro caso di entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul BURT.

¹⁰⁴ Legge regionale 13 novembre 2018, n. 60 (Interventi indifferibili e urgenti per fronteggiare le conseguenze degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi dal 28 al 30 ottobre 2018 nell'intero territorio regionale).

1.5 LE LEGGI TRASVERSALI

Con norme inserite in leggi trasversali sono stati effettuati singoli interventi nelle materie viabilità, infrastrutture, porti.

In particolare da menzionare :

- che la legge regionale 20 luglio 2018, n. 37 (Interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2018 – 2020) all'articolo 18¹⁰⁵ prevede la riapertura dei termini per la presentazione della denuncia di esistenza previsti dal regolamento di attuazione in materia di disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo;
- con legge regionale 5 dicembre 2018, n. 68 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio di previsione 2018-2020) all'articolo 20 per procedere alla progettazione degli interventi relativi all'estensione della tramvia, modificando l'ambito territoriale di attuazione dell'intervento e riferendolo all'area metropolitana fiorentina, si è prevista l'estensione del percorso verso Bagno a Ripoli;
- nella legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019), al fine di concorrere al superamento della situazione di emergenza conseguente al vasto incendio boschivo nella zona dei Monti Pisani nel Comune di Calci in provincia di Pisa che si è verificato il 24 settembre 2018, si prevede l'erogazione di un contributo straordinario al Comune di Calci.

Inoltre, poiché a seguito della sentenza della Corte costituzione n. 1 del 2018 di fatto era stato bloccato il piano di assunzioni previste per l'Autorità portuale regionale, con l'articolo 6 della legge regionale 73/2018, si è consentito all'Autorità Portuale regionale di procedere all'inquadramento di personale, ricorrendo all'istituto della mobilità di cui all'articolo 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 20052), entro i limiti assunzionali e i tetti di spesa già definiti dalla Corte costituzionale con sentenza 1/2018, in coerenza con quanto previsto all'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come ulteriormente declinato nelle linee di indirizzo per la predisposizione dei piani di fabbisogno del personale adottate con decreto dell'8 maggio 2018 della Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione Pubblica.

¹⁰⁵ “Art. 18 Denuncia di esistenza

1. A decorrere dal 13 luglio 2018 e fino al 31 luglio 2019 è riaperto il termine per la presentazione della denuncia di esistenza di cui all'articolo 16, comma 1, del regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta Regionale 25 febbraio 2010, n. 18/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 14 della legge regionale 5 novembre 2009 n. 64 “Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo”).

2. POLITICHE PER LA CASA. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Nella seduta del 19 dicembre 2018, è stata approvata la legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2, in materia di edilizia residenziale pubblica. Presentata dalla giunta a settembre 2017 con l'intenzione di costituire un testo unico, ha avuto un complesso iter istruttorio, cui merita accennare per evidenziare come i contenuti della legge, molto diversi da quelli della proposta, siano stati il risultato di una partecipazione e collaborazione fra Giunta regionale e Consiglio, per recepire le istanze di enti locali, ei livelli ottimali d'esercizio (LODE), gestori e associazioni di categoria e organizzazioni sindacali interessati.

Il Consiglio delle autonomie locali, cui la proposta di legge è stata assegnata per il parere obbligatorio non si è espresso e neppure la Commissione pari opportunità.

La Prima Commissione ha espresso parere favorevole ex articolo 46 del Regolamento interno, con osservazioni.

La Terza Commissione, referente, per connessione di argomenti, ha abbinato all'esame della proposta di legge 221 quello di altre proposte di iniziativa consiliare¹⁰⁶.

Si sono tenute le consultazioni sulle proposta di legge 221, 13, 175 e 177¹⁰⁷ con le associazioni degli enti locali, i rappresentanti dei LODE toscani, i soggetti gestori di edilizia residenziale pubblica (ERP), le associazioni di categoria, organizzazioni sindacali e l'Università di Siena che aveva effettuato lo studio sulla creazione di ambito regionale in materia di ERP.

E' stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico tra gli uffici della Giunta e del Consiglio per l'esame delle osservazioni degli uffici e di quelle emerse in consultazione. Il gruppo ha effettuato numerosi incontri e il testo della proposta di legge 221 è stato riformulato più volte a seguito di quanto emerso nel corso dei lavori. Questo lavoro ha portato a una profonda riscrittura del testo della proposta di legge, anche a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni

¹⁰⁶ Sono state esaminate insieme alla pdl 221: la proposta di legge 13 (Determinazione del canone sociale di locazione - modifiche alla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 "Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica") - proponenti consiglieri Donzelli e Marcheschi;

la proposta di legge n. 175 (Determinazione vincolo di residenza per assegnazione alloggi di edilizia pubblica. Modifiche alla legge regionale 31 marzo 2015, n. 41 "Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica") - proponenti consiglieri Donzelli e Marcheschi;

la proposta di legge 177 (Modifiche alla legge regionale 31 marzo 2015 n. 41 "Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica") - proponenti consiglieri Stella e Mugnai;

la proposta di legge 294 - (Requisiti di assegnazione degli alloggi popolari. Modifiche alla l.r. 96/1996) - proponente consigliere Stella.

¹⁰⁷ La pdl 294 è stata assegnata alla Terza Commissione in data successiva all'effettuazione delle consultazioni.

pervenute dalle consultazioni, delle osservazioni della Prima Commissione, dell'ufficio legislativo e del settore analisi della fattibilità.

I lavori del gruppo sono stati sospesi per la parte sulla governance per l'annunciata volontà sia del Presidente della Commissione che dell'Assessore alle Infrastrutture, urbanistica e politiche abitative, Ceccarelli di volere accogliere la proposta espressa da ANCI in sede di consultazioni di eliminare dalla proposta di legge la parte che atteneva alla riforma della governance, (Titolo II), e che prevedeva l'accorpamento degli ambiti territoriali di esercizio con la riduzione a tre. A seguito di emendamenti approvati in commissione, nel Titolo II, rispetto alla proposta iniziale di legge, restano gli undici soggetti gestori e i relativi LODE (i livelli ottimali d'esercizio), per i quali si prevedono modelli organizzativi che permettano di esercitare le funzioni anche in forma associata, preferibilmente nell'area vasta di appartenenza e l'istituzione di commissioni territoriali per il contrasto al disagio abitativo. Per garantire il perseguimento degli obiettivi di equità e di efficientamento del sistema si esplicita la necessità (da formalizzarsi con apposito modello in sede di successiva deliberazione) di dotare tutti i soggetti gestori di un unico contratto di servizio. E' definito un flusso continuo di dati gestionali, omogeneizzati nei formati, atti a rendere più trasparente l'attività di gestione del patrimonio immobiliare ERP. Sono richiamati obiettivi di efficienza dei soggetti gestori.

Il più o meno rapido adeguamento ai punti indicati sarà motivo per l'attivazione da parte della Regione di meccanismi premianti o penalizzanti nei confronti delle aziende. Considerate comunque le presumibili necessità di accorpamento integrale o almeno di alcune funzioni alle quali alcuni dei soggetti gestori saranno costretti date le loro dimensioni attuali, è prevista una forma volontariamente realizzabile da parte delle Aziende e dei LODE che lo riterranno vantaggioso.

Già nella formulazione originaria della proposta di legge, non era stato possibile inserire, a seguito di un parere dell'avvocatura generale dello Stato, la parte che concerneva la vendita del patrimonio immobiliare Erp¹⁰⁸, in quanto fonte di possibili impugnative. Non potendosi quindi definire testo unico è stato modificato il titolo della legge, ma soprattutto a livello procedurale di iter consiliare è stata seguita la normale procedura¹⁰⁹.

Le modifiche più rilevanti al testo della proposta di legge 221, hanno riguardato:

- per partecipare ai bandi per l'assegnazione di alloggi ERP, non sono ammesse persone con condanne penali passate in giudicato per delitti non colposi per i quali è prevista la pena detentiva non inferiore a cinque anni,

¹⁰⁸ Legge regionale 22 gennaio 2014, n. 5 (Alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP).

¹⁰⁹ Per le procedure di votazione dei testi unici si veda l'articolo 152 del Regolamento 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale).

- ovvero l'avvenuta esecuzione della relativa pena. Il procedimento di decadenza sarà avviato obbligatoriamente dal comune nei confronti dell'assegnatario che abbia riportato condanna definitiva per violenza o maltrattamenti verso il coniuge, i minori o altri componenti del nucleo familiare e per i delitti non colposi suddetti. Il comune procederà all'assegnazione dell'alloggio ad altro componente del nucleo familiare;
- viene rivisto l'importo da corrispondere in caso di sottoutilizzo, prevedendo che il canone mensile sia incrementato da un importo pari a 50 euro, in diminuzione rispetto a quanto previsto dal testo iniziale della proposta di legge;
 - all'articolo 15, che regola il rapporto di locazione, è prevista una significativa novità sul contenuto del regolamento di utenza, che è parte integrante del contratto e deve essere esplicitamente accettato e controfirmato dall'assegnatario all'atto della sottoscrizione del contratto di locazione: esso deve contenere, fra l'altro, l'impegno al reperimento, ovviamente da parte del soggetto gestore o del comune, di un alloggio adeguato in caso di sopravvenuta situazione di sovraffollamento dell'alloggio originariamente assegnato, così come l'impegno, da parte dell'assegnatario, ad aderire alla procedura di mobilità in caso di sopravvenute condizioni di sottoutilizzo;
 - vengono rivisti in aumento i punteggi attribuiti alle condizioni di storicità di residenza nell'ambito territoriale di riferimento;
 - nel caso di utilizzo autorizzato degli alloggi, fra i requisiti previsti per l'accesso a alloggi ERP in possesso dei nuclei familiari che necessitino di risolvere in via emergenziale il proprio disagio abitativo, viene aggiunto quello derivante dalla presenza nel nucleo familiare di un soggetto portatore di handicap o affetto da disagio psichico riconosciuto in situazione di gravità tale da rendere necessario un intervento assistenziale permanente;
 - viene introdotta la possibilità per i comuni e i soggetti gestori di promuovere, anche collaborando con enti, associazioni e organizzazioni sindacali dell'inquilinato appositi percorsi di informazione, formazione ed educazione civica destinati agli assegnatari per favorire la civile convivenza e coesione sociale negli edifici ERP.

Inoltre, fra le principali novità della legge, pur confermando sostanzialmente l'impianto della normativa previgente di determinazione e utilizzazione del canone di locazione degli alloggi ERP, viene fissato (articolo 22) un valore locativo convenzionale che opera come limite oggettivo del canone di locazione nelle sue varie tipologie. Il valore locativo convenzionale, risulta dal prodotto del valore base al metro quadrato per la superficie convenzionale dell'alloggio: tale valore ha la duplice funzione di costituire la base su cui viene calcolata la maggiorazione del canone per sottoutilizzo e di rappresentare (previa applicazione dei coefficienti correttivi indicati dall'allegato C) il limite oggettivo

del canone ordinario protetto e del canone massimo di solidarietà, limite correlato appunto alle caratteristiche dell'alloggio.

Si prevede che i comuni assegnino gli alloggi perseguendo la più efficace integrazione culturale, funzionale a garantire una sostenibile convivenza nei contesti abitativi in cui sono ubicati alloggi ERP.

I requisiti per la partecipazione al bando di assegnazione degli alloggi sono ridefiniti per i beni immobili e per i beni mobili registrati e sono individuati i parametri per determinarne il valore in modo oggettivo, rendendo così l'applicazione delle norme meno onerosa in termini gestionali.

Per l'accertamento della sussistenza e permanenza dei requisiti di cui all'allegato A, paragrafo 2, dichiarati nella domanda, il comune può accedere direttamente alle banche dati disponibili presso le amministrazioni interessate, previa intesa con le stesse, nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali. Per la verifica del requisito di cui all'allegato A, paragrafo 2, lettera d2), relativo alla assenza di titolarità di diritti reali su beni immobili ubicati all'estero, il comune, acquisito il dato relativo all'IVIE (Imposta sul valore degli immobili all'estero) contenuto nella dichiarazione ISEE, può procedere ad effettuare ulteriori verifiche presso le amministrazioni interessate.

Il fondo sociale regionale ERP è sostituito con la previsione di un Fondo sociale costituito dal soggetto gestore, alimentato da una quota annuale delle entrate da canoni di locazione (pari al tre per cento), e finalizzato alla realizzazione di interventi di manutenzione non programmati e al pagamento delle utenze nei casi di morosità incolpevole.

Sono disciplinate le fattispecie di annullamento e decadenza dall'assegnazione e di risoluzione del contratto di locazione, introducendo modifiche circoscritte: all'articolo 36 viene riscritta più accuratamente la disposizione relativa alla fattispecie dell'allontanamento dell'assegnatario dalla casa domestica per fatti riconducibili alla violenza domestica, prevedendo la sospensione della qualifica di soggetto titolare del diritto all'assegnazione e la permanenza nell'alloggio dei restanti componenti del nucleo familiare, durante tale periodo di sospensione.

L'articolo 41 reca la disposizione abrogativa delle principali leggi di settore, sono quindi abrogate la legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 (Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); la legge regionale 12 dicembre 2012, n. 75 (Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo. Istituzione delle commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo); e la legge regionale 31 marzo 2015, n. 41 (Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 "Disciplina per l'assegnazione, gestione, e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica").

Fanno parte integrante dell'articolato anche i tre allegati finali, contenenti prescrizioni che, per il loro carattere eminentemente tecnico, trovano più idonea

collocazione in una sede distinta dall'articolato, anche per non rendere disagevole la lettura di una normativa già molto complessa.

L'allegato A reca requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi di ERP ai sensi dell'articolo 8.

Le modifiche di rilievo attengono innanzitutto al richiesto requisito di residenza o attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nel comune in cui viene presentata la domanda, ed alla determinazione della situazione economica del nucleo familiare nel caso specifico dei componenti di coppie di futura formazione: in quest'ultima evenienza (che comunque costituisce statisticamente una casistica poco diffusa), le attuali modalità di rilevazione del valore ISEE (che non prevedono il c.d. "ISEE estratto") inducono a considerare l'indicatore di ciascuno dei nuclei familiari di provenienza di tali soggetti, e, ai fini della collocazione nella graduatoria, l'indicatore del nucleo di provenienza del soggetto che presenta la domanda.

Quanto alla durata quinquennale del requisito di residenza nel territorio regionale, che resta immutata, essa è coerente con la funzione di tale requisito, così come è stata interpretata dalla Corte costituzionale (da ultimo, sentenza 168/2014): la legge può richiedere ai potenziali beneficiari dell'ERP un requisito di residenza protratto nel tempo al fine di assicurare un radicamento territoriale sufficientemente stabile, che denoti una reale integrazione nella comunità di appartenenza, ed eviti avvicendamenti troppo frequenti tra i conduttori degli alloggi, che andrebbero a detrimento dell'efficacia dell'azione amministrativa. Tuttavia, tale requisito deve essere contenuto entro limiti non palesemente arbitrari, che evitino irragionevoli discriminazioni, anche indirette, sia nei confronti di cittadini dell'Unione europea, sia nei confronti di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

L'allegato B è relativo alle condizioni per l'attribuzione dei punteggi ai sensi dell'articolo 10.

L'allegato C è relativo agli elementi per la determinazione della superficie convenzionale e del valore locativo oggettivo degli alloggi di ERP ai sensi dell'articolo 22, nonché relativo agli elementi per la determinazione della situazione di sottoutilizzo degli alloggi di ERP ai sensi dell'articolo 12.

Vengono definiti direttamente gli elementi in base a cui è determinato il valore locativo convenzionale dell'alloggio, destinato ad operare come limite oggettivo del canone di locazione e come base di calcolo per la maggiorazione del canone nei casi di sottoutilizzo dell'alloggio, oltre che in una serie di casi in cui assume una valenza sanzionatoria: il mancato rispetto delle norme regolamentari e contrattuali che regolano l'assegnazione dell'alloggio; la mancata comunicazione di variazioni del nucleo familiare; la mancata autorizzazione, da parte del soggetto gestore, all'ospitalità temporanea di persone estranee al nucleo familiare; l'occupazione senza titolo, per la quale il soggetto gestore addebita all'occupante un'indennità determinata appunto in base a tale valore.

ATTIVITA' ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Alberto Nistri

PREMESSA

Le funzioni svolte dalle quattro commissioni consiliari permanenti sono definite dal regolamento interno 24 febbraio 2015 n. 27 (Regolamento dell'Assemblea legislativa regionale), più precisamente dall'articolo 26 all'articolo 58 e dal relativo allegato che ne specifica le materie di competenza. Tali articoli ne determinano la composizione, le attività, le modalità di convocazione, l'esame degli atti, l'organizzazione dei lavori nonché i termini con cui sono espressi i pareri sugli atti assegnati e tutte le attività connesse alla valutazione, fra le quali rientrano anche le iniziative volte all'acquisizione di tutte le informazioni utili, suggerimenti e osservazioni che possono coadiuvare le commissioni per le materie di loro competenza, nonché esercitare le funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo sugli effetti prodotti dalle politiche regionali.

In questo quadro si collocano, fra l'altro, tutte le attività svolte nel procedimento legislativo, all'interno del quale il ruolo delle commissioni assume grande rilievo, rappresentando una parte fondamentale per l'attività preparatoria, l'analisi e il confronto dei componenti della commissione sulle proposte di legge presentate.

La relazione intende illustrare i dati relativi alle attività realizzate nel corso del 2018 dalle commissioni permanenti, frutto di un lavoro complesso e articolato e svolto nell'ambito delle prerogative attribuite dallo Statuto.

1. ASSEGNAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE

La prima tabella evidenzia le proposte di legge che sono state assegnate alle commissioni permanenti nel corso dell'anno 2018 e per le quali è stato avviato l'iter istruttorio. I dati evidenziano la tipologia di assegnazione (per parere referente, secondario, istituzionale).

Tabella n. 1 – Assegnazione delle proposte di legge alle commissioni permanenti e proponente (anno 2018)

commissione	parere			proponente		
	referente	secondario	Istituzionale (solo 1 com)	Giunta regionale	Consiglio regionale	iniziativa popolare
Prima	35	0	13	20	13	2
Seconda	16	12		10	6	0
Terza	13	9		4	9	0
Quarta	13	10		8	5	0
Cong. I-II	3			2	1	0
Cong. II-IV	1				1	0
totale	81	31		44	35	2

Complessivamente sono state assegnate 81 proposte di legge per l'espressione del parere referente. Le assegnazioni per pareri in forma congiunta risultano essere 4: in questo caso si tratta di proposte che riguardano in maniera determinante materie di competenza attribuibili a più commissioni.

La tabella appena illustrata dà conto anche degli altri due profili esercitati dalle commissioni permanenti nell'iter legislativo. In 31 casi, le proposte di legge sono state assegnate alle commissioni per richiedere anche il parere secondario, come previsto dall'articolo 44 del regolamento interno.

Il parere istituzionale obbligatorio, di cui all'articolo 46 del regolamento interno ed attribuito in via esclusiva alla Prima Commissione consiliare per la verifica della legittimità e della coerenza del testo di legge presentato rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale, è stato richiesto in 13 casi.

Il prospetto successivo analizza le materie oggetto delle proposte di legge in assegnazione: gli argomenti segnalati comprendono anche le proposte di legge oggetto di assegnazione congiunta a più commissioni.

Tabella n. 2 – proposte di legge assegnate per parere referente e materie (anno 2018)

Prima commissione

Bilancio	8
Enti locali e decentramento	8
Organi della Regione	5
Personale e amministrazione	3
Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	2
Territorio e urbanistica	2
Servizi sociali	2
Beni e attività culturali	2
Altro Servizi alle persone e alle comunità	1
Lavoro	1
Contabilità regionale	1
Multimateria	1
Professioni	1
Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	1
Tributi	1

Seconda commissione

Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ittiturismo)	3
Caccia, pesca e itticoltura	3
Istruzione scolastica e universitaria	2
Beni e attività culturali	2
Industria	1
Lavoro	1
Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1
Miniere e risorse geotermiche	1
Commercio, fiere e mercati	1
Agricoltura e foreste	1
Sviluppo economico e attività produttive	1
Formazione professionale	1
Beni e attività culturali	1
Altro	1

Terza commissione

Tutela della Salute	7
Servizi sociali	3
Altro ordinamento istituzionale	3

Quarta commissione

Miniere e risorse geotermiche	3
Risorse idriche e difesa del suolo	3
Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	2
Ricerca, trasporto e produzione di energia	2
Altro Territorio e ambiente	1
Viabilità	1
Territorio e urbanistica	1

2. LE PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE DALLE COMMISSIONI PERMANENTI: ESITO FINALE

L'analisi successiva è riferita all'esito finale delle proposte di legge che sono state licenziate ed inviate all'aula per l'esame e la votazione definitiva nel corso del 2018. Più precisamente si tratta di una verifica sull'esito dei relativi pareri referenti rilasciati dalle commissioni permanenti. La verifica ha riguardato le seguenti informazioni, brevemente riassunte: il numero degli atti licenziati, l'esito (favorevole o contrario), le materie trattate dalle leggi licenziate, l'anno di assegnazione della proposta di legge.

Complessivamente sono state licenziate 79 proposte di legge: 59 hanno avuto esito favorevole e 20 sono state votate con parere contrario. 3 sono le proposte di legge licenziate in forma congiunta.

Tabella n. 3 – proposte di legge licenziate. Esito del parere referente

Commissione		favorevole	contrario	Totale
Prima		23	10	33
Seconda		14	2	16
Terza		9	6	15
Quarta		10	2	12
Congiunta	prima – seconda	1		1
	seconda - quarta	2		2
Totale		59	20	79

Si riporta di seguito il quadro delle materie che sono state trattate dalle commissioni.

Tabella n. 4 – proposte di legge licenziate per parere referente e materie (anno 2018)

Prima commissione

materia	Leggi licenziate	favorevole	contrario
Bilancio	8	8	
Organi della Regione	6	2	4
Enti locali e decentramento	6	1	5
Personale e Amministrazione	3	3	
Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti	2	2	
Servizi alle persone e alle comunità	2	2	
Sistema elettorale	1		1
Territorio e urbanistica	1	1	
Contabilità regionale	1	1	
Tributi	1	1	
Altro	1	1	
Enti Locali e Decentramento	1	1	

Seconda commissione

materia	Leggi licenziate	favorevole	contrario
Turismo (agriturismo e t. rurale, ittiturismo)	4	2	2
Agricoltura e Foreste	3	3	
Caccia, pesca e itticoltura	3	3	
Sviluppo economico e attività produttive	1	1	
Istruzione scolastica e universitaria	1	1	
Formazione Professionale	1	1	
Beni e attività culturali	1	1	
Altro	1	1	

Terza commissione

materia	Leggi licenziate	favorevole	contrario
Tutela della salute	6	5	1
Servizi Sociali	6	2	4
Altro	3	2	1

Quarta commissione

materia	Leggi licenziate	favorevole	contrario
Risorse idriche e difesa del suolo	4	3	1
Territorio e Urbanistica	2	1	1
Ricerca, trasporto e produzione di energia	2	2	
Protezione dell'ambiente e gestione dei rifiuti	2	2	
Viabilità	1	1	
Altro	1	1	

Commissioni congiunte

materia	Leggi licenziate	favorevole	contrario
Lavoro	1	1	
Beni e attività culturali	1	1	
Miniere e Geotermia	1	1	

Infine, il quadro successivo riepiloga il numero delle proposte di legge licenziate per anno di assegnazione: si segnala che per oltre la metà delle proposte assegnate nel corso del 2018 l'esame si è concluso nel corso del medesimo anno.

Tabella n. 5 – proposte di legge licenziate per parere referente - anno di assegnazione (anno 2018)

Commissione	2018	2017	2016
Prima	29	4	0
Seconda	11	4	1
Terza	8	5	2
Quarta	8	2	2
Congiunte	2	1	0
Totale	58	16	5

3. ALTRI PROFILI ESERCITATI DALLE COMMISSIONI PERMANENTI: IL PARERE ISTITUZIONALE ED IL PARERE SECONDARIO

A perfezionamento delle informazioni di carattere generale risulta utile anche un breve riferimento agli altri profili esercitati dalle commissioni permanenti: il parere istituzionale e il parere secondario.

Nel 2018 la prima commissione ha licenziato 11 pareri istituzionali per i quali si è espressa favorevolmente: la tabella successiva indica l'esito dei pareri inviati e la ripartizione numerica per ogni commissione referente destinataria.

Tabella n. 6 – proposte di legge licenziate – esito dei pareri istituzionali favorevoli della prima commissione permanente (anno 2018)

Parere istituzionale	seconda	terza	quarta	Totale
numero	5	2	4	11

Nel secondo caso, l'analisi dei pareri secondari su proposte di legge espressi dalle quattro commissioni per gli aspetti di competenza restituiscono l'esito seguente:

Tabella n. 7 – proposte di legge - esito dei pareri secondari (anno 2018)

Commissione	Esito del parere secondario			
	favorevole	contrario	ritirate	non espresso
Prima	-	-	-	-
Seconda	9	-	-	2
Terza	9	-	-	-
Quarta	10	-	-	-
Totale	28	-	-	2

4. I PROCESSI PARTECIPATIVI SULLE PROPOSTE DI LEGGE (CONSULTAZIONI E AUDIZIONI)

I processi partecipativi promossi dalle commissioni permanenti sono svolti al fine di garantire la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria di atti normativi e di programmazione. In tal senso le commissioni hanno a disposizione vari strumenti per acquisire informazioni e poter ottenere eventuali osservazioni provenienti dalle rappresentanze del mondo produttivo, economico e sociale, nonché di enti e istituzioni scientifiche ed universitarie.

Le commissioni hanno fatto ampio ricorso alle consultazioni disciplinate all'articolo 52 dal regolamento interno. Un caso particolare è quello delle fusioni di comuni, laddove è prevista specificatamente la consultazione dei comuni oggetto della fusione, come dettato dalla legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto).

Le consultazioni rappresentano un momento significativo di partecipazione di vari soggetti che con il loro contributo di osservazioni, suggerimenti e pareri, possono supportare la commissione nell'assumere decisioni in ordine al provvedimento su cui sono chiamati ad esprimersi; le consultazioni sono trasmesse via streaming.

I soggetti invitati alle consultazioni possono anche presentare memorie scritte e proporre modifiche o integrazioni alle proposte di legge.

Le audizioni previste dall'articolo 53 del regolamento interno, sono anch'esse dirette ad acquisire elementi di valutazione necessari ai fini dell'istruttoria; tale attività è realizzata all'interno di una seduta di commissione e sono gli stessi soggetti esterni che possono chiedere di essere ascoltati.

Il quadro successivo illustra le consultazioni e le audizioni promosse dalle quattro commissioni permanenti nel corso del 2018.

Tabella n. 8 - Audizioni e consultazioni svolte su proposte di legge (anno 2018)

PRIMA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partecipanti
Consultazione 10 gennaio	Sindaci dei Comuni di Castiglione di Garfagnana e Collemandina	Proposta di legge n. 247 Istituzione del Comune di Villa di Castiglione per fusione dei Comuni di Castiglione di Garfagnana e Villa Collemandina	4
Audizione 2 maggio	Idonei graduatoria concorso pubblico (Decreto n. 5633/2008)	Proposta di legge n. 267 Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti	2
Audizione 15 maggio	Idonei graduatoria concorso pubblico indetto con DD n. 3085 del 22/07/2014	Proposta di legge n. 267 Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti	3
Consultazione 28 giugno	Sindaci dei Comuni di Montepulciano e Torrita di Siena	Proposta di legge n. 287 Istituzione del Comune di Montepulciano Torrita di Siena, per fusione dei Comuni di Montepulciano e di Torrita di Siena	4
Audizione 28 giugno	Comitato del NO e Comitato del SI alla fusione dei Comuni di Montepulciano e Torrita di Siena	Proposta di legge n. 287 Istituzione del Comune di Montepulciano Torrita di Siena, per fusione dei Comuni di Montepulciano e di Torrita di Siena	5
Audizione 11 luglio	Comitato No alla fusione dei Comuni di Ortignano Raggiolo e Bibbiena, Sindaco Comune di Poppi delegano Unione Comuni montani del Casentino	Proposta di legge 290 Istituzione del Comune di Bibbiena Ortignano Raggiolo, per fusione dei Comuni di Bibbiena e di Ortignano Raggiolo	3
Consultazione 11 luglio	Sindaci dei Comuni di Bibbiena e Ortignano Raggiolo	Proposta di legge 290 (Istituzione del Comune di Bibbiena Ortignano Raggiolo, per fusione dei Comuni di Bibbiena e di Ortignano Raggiolo	2
Consultazione 11 luglio	Sindaci dei Comuni di Dicomano e San Godenzo	Proposta di legge n. 291 Istituzione del Comune di Dicomano e San Godenzo per fusione dei comuni di Dicomano e San Godenzo	2
Consultazione 11 luglio	Sindaci dei Comuni di Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa	Proposta di legge n. 292 Istituzione del Comune di Barberino Tavarnelle, per fusione dei Comuni di Barberino Val d'Elsa e di Tavarnelle Val di Pesa	2
Audizione 30 luglio	Referente proposta di legge di iniziativa popolare, Sindaci dei Comuni di Asciano e Rapolano Terme, Sindaco del Comune di Buonconvento, Referente Comitato NO fusione dei Comuni di Rapolano Terme e Asciano	Proposta di legge n. 5 Istituzione del Comune delle Crete Senesi, per fusione dei Comuni di Asciano e Rapolano Terme, L.r. 51 del 6 ottobre 2010	12
Audizione 16 ottobre	Sindaco del Comune di Gaiole in Chianti	Proposta di legge n. 6 Cambio di denominazione del comune di Gaiole in Chianti da "Comune di Gaiole in Chianti" a "Comune Gaiole in Chianti Storico"	5

SECONDA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partecipanti
Consultazione 23 febbraio	Sistema cooperativo toscano, Organizzazioni professionali agricole, Associazioni Ambientaliste, Ordini Professionali, Enti Parco regionali, Carabinieri forestali	Proposta di legge n. 248 Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana)	5
Audizione 20 marzo	Sindaci comuni di Carrara, Casola in Lunigiana, Fivizzano, Massa, Minucciano, Montignoso, Pietrasanta, Seravezza, Stazzema, Sindaco Vagli di Sotto	Proposta di legge n. 181 Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010, e l.r. 65/2014)	12
Consultazione 22 marzo	Associazioni categorie economiche, Sistema cooperativo toscano e Organizzazioni professionali agricole, Comitato reg.le consumatori utenti, Organizzazioni sindacali, Associazioni varie, Associazioni Ambientaliste	Proposta di legge n. 176 Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2016 n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale Proposta di legge n. 190 Disposizioni sull'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative. Modifiche alla l.r. 86/2016 Proposta di legge n. 218 In merito alle limitazioni nell'erogazione di incentivi e sostegni economici alle strutture ricettive. Modifiche alla l.r. 86/2016 Proposta di legge n. 251 Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2016 n. 86	17
Consultazione 12 aprile	Organizzazioni professionali agricole, Associazioni professionali pesca	Proposta di legge n. 257 Esercizio dell'attività di acquacoltura in mare. Modifica alla legge regionale 7 dicembre 2005, n. 66 (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca professionale e dell'acquacoltura	0
Consultazione scritta 22 giugno	Organizzazioni professionali agricole, Sistema Cooperativo toscano, Associazioni apicoltura	Proposta di legge n. 273 Modifiche alla legge regionale 27 aprile 2009, n. 21 (Norme per l'esercizio, la tutela e la valorizzazione dell'apicoltura)	0
Consultazione 10 luglio	Associazioni Categorie Economiche, Sistema Cooperativo toscano, Organizzazioni professionali agricole, Ordini Professionali, Associazioni Promozione Sociale, Carburanti, Consumatori, Organizzazioni Sindacali, Associazioni Ambientaliste, Stampa rivenditori	Proposta di legge n. 274 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, distribuzione di carburanti e in materia di attività fieristico-espositiva	24

TERZA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partecipanti
Audizione 17 aprile	Presidente e rappresentanti Copas	Proposta di legge n. 261 Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano in ambito regionale. Abrogazione della legge regionale 24 novembre 1997, n. 87	2
Consultazione 03 maggio	Associazioni Enti Locali, Rappresentanti LODE Toscana, soggetti gestori ERP, Associazioni di categoria Organizzazioni sindacali, Università di Siena - prof. Di Pietra Roberto	Proposte di legge nn. 13, 175, 177, 221 in materia di edilizia residenziale pubblica	15

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partecipanti
Consultazione 30 maggio	Associazioni enti locali e cooperative	Proposta di legge 261 in merito alla proposta di legge n. 1 Disposizioni per favorire la trasparenza fra le società cooperative e la pubblica amministrazione e alla proposta di legge n. 261 Disciplina dei rapporti fra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano in ambito regionale. Abrogazione della legge regionale 24 novembre 1997, n. 87	10
Audizione 30 ottobre	Dott.ssa Lara Redditi – rappresentante dei familiari di persone trapiantate in centri collocati in altre regioni	Proposta di legge 306 Disposizioni in merito ai rimborsi connessi alle procedure di trapianto di organi presso centri trapianto collocati in altre regioni italiane	4
Audizione 30 ottobre	Dott. Adriano Peris – Coordinatore regionale “Organizzazione Toscana trapianti (OTT)	Proposta di legge 306 Disposizioni in merito ai rimborsi connessi alle procedure di trapianto di organi presso centri trapianto collocati in altre regioni italiane	4

QUARTA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partecipanti
Audizione 20 marzo	Sindaci comuni di: Carrara, Casola in Lunigiana, Fivizzano, Massa, Minucciano, Montignoso, Seravezza, Stazzema, Vagli di Sotto e del commissario del comune di Pietrasanta	Proposta di legge 181 Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave . Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r.10/2010 e l.r. 65/2014)	20
Consultazione 21 marzo	ANCI, UNCEM, UPI, ARPAT, ASL TOSCANA, ARS, Università FI -PI-SI, LAMMA, associazioni categorie economiche, cooperative, agricole, ambientaliste, ordini professionali, organizzazioni sindacali, com. consumatori utenti	Proposta di deliberazione n. 311 Piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA)	16
Audizione 4 aprile	Confindustria, Ance, Cispel Toscana	Proposta di legge 255 Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 “Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA)”, in attuazione del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104.	4
Audizione 25 luglio	Organi delle ATO Rifiuti Toscana	Proposta di legge 284 Audizione in merito alla Proposta di legge n. 284: Autosufficienza – poteri regionali. Modifiche alla legge regionale 25/1998	4
Audizione 19 settembre	OO.SS. CGIL, CISL , UIL , Ordini professionali, ANBI Toscana, Autorità di Bacino, Autorità Idrica Toscana, Associazioni Categorie Economiche, Associazioni Ambientaliste, Organizzazioni Agricole, Associazioni Cooperative, ANCI	Proposta di legge 286 Modifiche alla l.r.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. n.34/1994) ed alla l.r. 80/2015 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri)	22
Audizione 15 novembre	ANCI Tosc.; Associazioni Ambientaliste, Organizzazioni Agricole, Associazioni Cooperative, ed altri.	Proposte di legge 297, 304 e 313 in materia di geotermia	27

5. ESITO FINALE DEI LAVORI IN COMMISSIONE REFERENTE

Le attività sviluppate dalle commissioni referenti incaricate di svolgere l'istruttoria, la valutazione e la predisposizione di un testo di legge per la discussione in aula, terminano con l'invio di una proposta di legge che può essere modificata, dal momento del suo arrivo in commissione, anche in modo rilevante e sostanziale. Ciò deriva non solo dalle posizioni delle parti politiche sul contenuto del provvedimento con modifiche che sono espresse tramite emendamenti, ma anche da un'attività di natura esclusivamente tecnica volta ad una migliore qualificazione del testo e secondo regole redazionali consolidate.

Il testo istruito, approvato e posto successivamente all'attenzione dell'aula può quindi risultare ampiamente modificato rispetto alla proposta assegnata. Nella redazione del messaggio per l'aula, oltre all'invio di tutta la documentazione necessaria per la valutazione del testo di legge in assemblea, si dà conto dei pareri e delle osservazioni espresse dagli altri organismi cui il procedimento è stato assegnato e di tutti i rilievi formulati dalle strutture di assistenza alla commissione.

Il quadro successivo intende evidenziare brevemente la tipologia delle modifiche apportate alle proposte di legge licenziate dalle commissioni permanenti.

Tabella n. 9 – proposte di legge licenziate – modifiche formali e sostanziali (anno 2018)

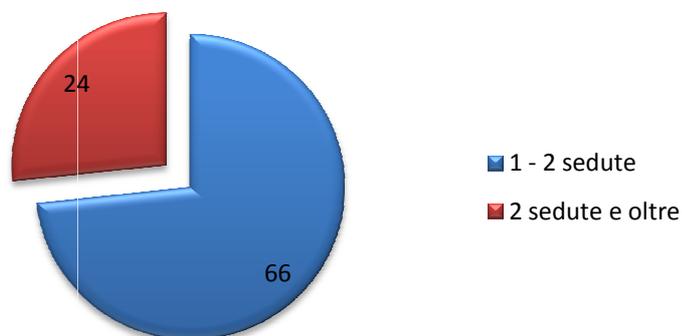
Commissione	leggi licenziate	modifiche formali	modifiche sostanziali
Prima	33	28	20
Seconda	16	13	9
Terza	15	9	7
Quarta	12	9	8
Pareri Congiunti	3	3	2
Totale	79	62	46

6. LEGGI LICENZIATE, NUMERO DI SEDUTE, DISTRIBUZIONE TEMPORALE DELLE ATTIVITÀ

Ulteriori valutazioni in merito alle attività svolte dalle commissioni permanenti possono essere dedotte da una serie di indicazioni riguardo i tempi utilizzati dalle commissioni per licenziare i testi delle proposte di legge, come riportato dal grafico successivo.

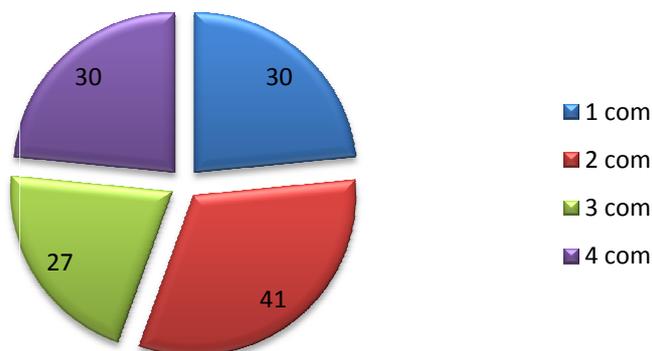
Grafico 1 - proposte di legge licenziate e numero di sedute utilizzate(anno 2018)

PdL licenziate



Oltre due terzi delle proposte licenziate sono state esaminate nel corso due sedute: il grafico successivo indica il numero di sedute che sono state svolte alle commissioni permanenti nel corso del 2018.

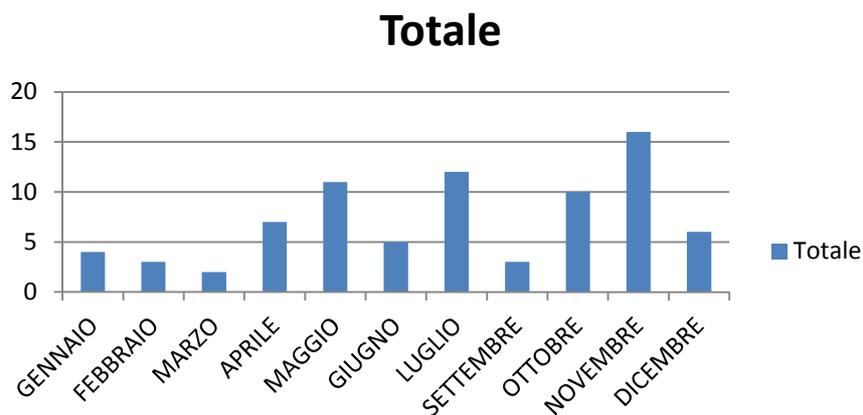
Grafico 2 –numero di sedute svolte dalle commissioni permanenti (anno 2018)



E' altresì interessante fornire alcune informazioni in merito alla distribuzione temporale delle proposte di legge licenziate dalle commissioni nel 2018.

Si fa presente che luglio e novembre sono mesi in cui le attività di tutte le commissioni sono rivolte, in via prioritaria, all'espressione dei pareri secondari e referente riguardo la legge di bilancio di previsione annuale e pluriennale, nonché alle sue variazioni ed agli interventi collegati a quest'ultima.

Grafico 3 – proposte di legge licenziate – distribuzione temporale



7. ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SUGLI ALTRI PROCEDIMENTI

Come noto le attività delle commissioni non si esauriscono nella sola valutazione delle proposte di legge, ma intervengono in molte altre istruttorie, relative ad altri procedimenti su cui sono chiamate ad esprimere il proprio parere: è il caso delle proposte di deliberazione al consiglio regionale, dei pareri *ex lege*, dei pareri sui regolamenti di attuazione delle leggi regionali (articolo 42 dello statuto), dei pareri sugli enti dipendenti (articolo 50 dello statuto).

Svolgono inoltre altre attività, fra cui il controllo preventivo sulle nomine e sulle designazioni di competenza della giunta, esaminano interrogazioni e mozioni, acquisiscono elementi informativi sulle proprie materie di competenza tramite audizioni o altre attività, fra cui le indagini conoscitive. Pertanto si è ritenuto opportuno dedicare una breve sintesi delle informazioni in merito a tutti gli altri procedimenti che vedono un impegno da parte delle commissioni permanenti.

La Tabella successiva riepiloga sinteticamente le principali tipologie di pareri su provvedimenti che sono stati licenziati nel corso del 2018.

Tabella n. 10 – anno 2018 - altri procedimenti licenziati dalle commissioni (anno 2018)

		Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Delibere CR	parere referente	9	42	8	30	89
	parere secondario	0	4	4	4	12
Pareri ex lege		2	9	2	4	17
Pareri articolo 42 dello Statuto		1	7	2	4	14
Pareri articolo 50 Statuto		0	3	3	4	10
		12	65	19	46	142

Per quanto riguarda l'esame delle mozioni in commissione è opportuno specificare che lo stesso può originare da procedimenti diversi: vi sono mozioni assegnate direttamente alle commissioni (qualora le stesse trattino contenuti

strettamente locale) o mozioni rinviate dal Consiglio alle commissioni al fine di una riformulazione o modifica del contenuto. Nel primo caso il procedimento termina in commissione; nella seconda fattispecie l'atto d'indirizzo è riproposto all'attenzione dell'aula per la definitiva valutazione.

Il quadro successivo indica il numero delle mozioni assegnate per ogni commissione permanente nel 2018 evidenziando i due diversi procedimenti in base ai quali viene fatta l'assegnazione. Si segnala il numero significativo di atti rimessi direttamente all'esame delle singole commissioni così come previsto dall'articolo 175 comma 3 del regolamento interno, che determinano un impegno diretto nei confronti della giunta regionale.

Tabella n. 11 – Mozioni assegnate - art. 175 c. 3 e art. 176 c. 9 (anno 2018)

Mozioni	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
assegnate direttamente alla Commissione (art. 175 comma 3)	13	15	23	41	71
rinviate dall'Aula alla commissione (art. 176, comma 9)	1	4	7	12	24
Totale	14	19	30	53	95

Un ultimo dato numerico è quello relativo allo svolgimento delle interrogazioni che sono state assegnate alle commissioni nel 2018.

Tabella n. 12 – Interrogazioni assegnate (anno 2018)

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Interrogazioni	1	8	14	27	50

Il quadro successivo illustra l'attività di ascolto utilizzata dalle commissioni permanenti per acquisire informazioni su materie di propria competenza, indipendentemente dagli affari assegnati e svolta tramite l'organizzazione di audizioni di rappresentanti di enti, associazioni ed altri soggetti.

Tabella n. 13 – Audizioni e consultazioni svolte per attività diverse da proposte di legge (anno 2018)

PRIMA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partec
Audizione 28 giugno	Presidente della Provincia di Grosseto	Attuazione e effetti della legge regionale 3 marzo 2015. n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002 , 67/2003, 41/2005 , 68/2011 , 65/2014) e ricorso al TAR da parte della Provincia di Grosseto.	5

SECONDA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partec
Audizione 13 giugno	Fiom-Cgil Toscana, Fim Cisl Toscana, Uilm Toscana, Rsu Baker Hughes GE, Rsu B-Cube, Rsu Fc Imballaggi, Rsu Vivaldi e Cardino	Audizioni ai sensi della Mozione 22 maggio , n. 1248 (In merito alla necessità di audire le rappresentanze sindacali sulla situazione Baker Hughes GE).	14
Audizione 11 luglio	Associazioni categorie economiche, Sistema cooperativo toscano e Organizzazioni professionali agricole, Organizzazioni sindacali, Associazioni varie, Associazioni Ambientaliste	Parere n. 45 ai sensi dell'art. 42 dello Statuto Deliberazione Giunta regionale 4 giugno , n. 603 "Regolamento di attuazione della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 – Testo unico del sistema turistico regionale. Approvazione".	22

TERZA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partec
Audizione 17 aprile	Associazioni rappresentanti dei cittadini presenti negli organismi di partecipazione istituiti dalla Regione Toscana	In merito ai tagli sulla sanità	17
Audizione 16 maggio	Tosca-Coordinamento toscano dei centri antiviolenza	Sostegno delle donne e dei minori	3
Audizione 16 maggio	Federazione Regionale Associazioni Toscane Diabetici	Vari temi legati ai problemi della patologia del diabete	6
Audizione 30 maggio	Società Oftalmologica Italiana Associazione Medici Oculisti Italiani – SOI	In merito alla delibera di giunta regionale n. 151 del 19.02.	3
Audizione 30 maggio	FIALS- Federazione Italiana Autonomie Locali e Sanità.	In merito al personale sanitario	6
Audizione 28 giugno	LIDU- Lega internazionale per i diritti dell'uomo"	Rappresentanti della "Lega internazionale per i diritti dell'uomo"	3
Audizione 05 settembre	Gruppo "Quelli che soffrono di Nevralgia del Trigemino"	In merito al riconoscimento della nevralgia del trigemino come malattia invalidante	18

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partec
Audizione 30 ottobre	Sig. Luigi Filippi – Presidente comitato civico SOS Salute Lunigiana	Sostegno dei presidi ospedalieri Lunigianesi;	3
Audizione 30 ottobre	Prof. Valentino Patussi	Responsabile del “Centro Alcológico regionale Toscano”	1
Audizione 13 novembre	Dott. Lorenzo Roti responsabile del settore “Organizzazione delle cure e percorsi di cronicità” della giunta regionale	In merito al sistema toscano dei Ticket sanitari graduati per fasce di reddito e alle criticità emerse nel sistema	2
Audizione 11 dicembre	Consorzio Toscano delle società per la cremazione (SOCREM)	In merito alle difficoltà relative alla cremazione	6
Audizione 13 dicembre	Direttori Generali delle Aziende USL Toscana e dei Direttori Generali delle Aziende	In merito ai contenuti delle relazioni sanitarie aziendali 2017-	14
Audizione 13 dicembre	Consiglio dei cittadini per la salute	In merito al primo periodo di attività, svolta dal Consiglio dei cittadini della salute	21

QUARTA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento	Partec
10 gennaio Audizione	Presidente Autorità di Sistema Portuale del Mar Settentrionale	Aggiornamento sullo stato dei progetti con particolare riferimento ai bacini di carenaggio del porto di Livorno	3
23 gennaio Audizione	Autorità di Bacino distrettuale Appennino Settentrionale, Consorzio Bonifica 1 Toscana Nord	Associazione Uniti per l'OltreSerchio Audizione in merito alla sicurezza idrogeologica del territorio lucchese dell'Oltreserchio	10
7 febbraio Audizione	Sindaco Comune di Firenzuola (FI)	Audizione in merito alla discarica IL PAGO	4
14 giugno Audizione	RSU Regione Toscana	audizione in merito allo schema di regolamento per lo svolgimento delle attività di polizia idraulica, polizia delle acque e servizi di piena, in attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 28 dicembre 2015 n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri), approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 563 del 29 maggio	6
11 luglio Audizione	Comitato Cittadini Contro la Discarica "ex cava Viti" e Commissione Speciale di Controllo sulla discarica del Comune di Montignoso Sindaco Forte dei Marmi	Audizione in merito alle problematiche di Cava Fornace - Comune di Montignoso	9
20 novembre Audizione	Sindaco del comune di Sovicille (SI)	In merito alle problematiche causate dai recenti eventi atmosferici.	2

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

Francesca Cecconi e Luisa Roggi

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 alle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari durante l'istruttoria. La scheda viene redatta solo per le proposte di legge assegnate alle commissioni consiliari per il parere referente, individuate secondo criteri di inclusione predefiniti¹¹⁰.

Delle 58¹¹¹ leggi regionali approvate nel corso dell'anno quelle che rientrano nei criteri di inclusione sono 49¹¹², tutte corredate dalla scheda preliminare.

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

Per quanto riguarda le materie di competenza della Prima Commissione, si segnala la legge regionale 53/2018 (Riapertura dei termini per la regolarizzazione agevolata dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato. Modifiche alla l.r. 57/2017, alla l.r. 77/2016 ed alla l.r. 69/2011). In fase istruttoria della proposta di legge 295 era stata avanzata la proposta di inserire nella legge una clausola valutativa che era stata accolta dalla Commissione, ma dopo il confronto con gli uffici competenti della Giunta, è risultato possibile inserire in legge solo un emendamento per recepire la disponibilità dell'esecutivo ad inviare al Consiglio un'informativa di carattere generale.

¹¹⁰ Tali criteri, adottati dal marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge ordinarie 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 di stabilità 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.

¹¹¹ Sono 57 leggi ordinarie ed una legge di modifica statutaria.

¹¹² Le 49 leggi ordinarie sono calcolate al netto delle leggi votate direttamente in Aula.

Tavola n. 1 – Le schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione	Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Osservazioni accolte	Osservazioni non accolte
49	49	30	30	0
	100%	61,2%	100%	0%

Per quanto concerne i lavori della Terza Commissione, si ribadisce la metodologia di lavoro, divenuta ormai prassi, di esaminare nell'ambito di gruppi di lavoro appositamente costituiti anche le osservazioni contenute nella scheda di fattibilità, in accordo agli altri funzionari degli uffici tecnici del Consiglio e della Giunta regionale facenti parte del gruppo (e dell'eventuale rappresentante politico della commissione) e di addivenire ad una proposta di integrazione o di riformulazione del testo esaminato.

L'attività dell'ufficio all'interno di tali lavori consente pertanto di dare il pieno contributo alla modifica testuale delle proposte di legge, evidenziando le criticità già segnalate nell'ambito della scheda di fattibilità, anche suggerendo il possibile modo per superarle, e consente, altresì, di suggerire soluzioni nei confronti delle eventuali nuove istanze che possono sopraggiungere durante i lavori del gruppo.

Sempre riguardo alle attività a supporto della Terza Commissione, citiamo la legge regionale 23 gennaio 2018, n. 4 (Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla l.r. 57/2013), approvata nel mese di gennaio 2018. La legge ha avuto un lungo iter di lavori e di attività svolte nell'ambito di un gruppo di lavoro tecnico-politico nel corso dell'anno precedente alla sua approvazione, a decorrere dal mese di luglio 2017, effettuato sulla proposta di legge 203 di iniziativa consiliare, finalizzata alla modifica della legge regionale allora vigente in tema di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

In modo analogo, ma con i lavori svolti nell'anno 2018, si possono fare considerazioni sulla partecipazione all'iter della nuova legge regionale che disciplina l'edilizia residenziale pubblica (ERP), legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)). La proposta della Giunta regionale n. 221 era stata assegnata alla Terza Commissione per il parere referente nel mese di settembre 2017 ma l'esame dell'articolato e delle osservazioni pervenute dai soggetti consultati (svolto insieme alle proposte di legge di iniziativa consiliare sullo stesso argomento) si è protratto, anche avvalendosi di un gruppo di lavoro, fino al mese di novembre

2018 ed è ultimato con l'approvazione della legge in Consiglio nel mese di dicembre dello stesso anno.

Per quanto riguarda la Quarta Commissione, a conferma della ormai sempre più diffusa metodologia di lavoro basata sul confronto nell'ambito di gruppi di lavoro tecnico-politici nei quali anche l'ufficio è presente, citiamo la legge regionale 41/2018¹¹³ e la legge regionale 70/2018¹¹⁴. La prima legge, in materia di rischio di alluvioni, è stata approvata al termine di un iter avviato oltre un anno prima sulla proposta a firma della Giunta regionale (pdl 185); la seconda legge, in materia di organizzazione, funzioni e disciplina dei consorzi di bonifica, è stata approvata dopo alcuni mesi dall'assegnazione della proposta della Giunta regionale (pdl 286) nei quali, anche in questo caso, l'ufficio ha dato supporto con i propri rilievi e con proposte per il superamento delle criticità.

Segnaliamo infine due casi nei quali la scheda preliminare è stata trasmessa successivamente all'espressione del parere da parte della commissione referente:

- a) la legge regionale 59/2018 (Contributo del Consiglio regionale per la registrazione delle presenze nei servizi educativi della prima infanzia) è stata originata dalla proposta di legge 316, licenziata dalla Seconda Commissione il giorno stesso nel quale è stata presentata e assegnata. La relativa scheda istruttoria, redatta nell'immediato seguire e non contenente rilievi, è stata trasmessa il giorno successivo;
- b) la legge regionale 57/2018, inerente l'interpretazione autentica di norme della legge regionale 9 marzo 2006, n. 8, in materia di requisiti igienico sanitari delle piscine, è stata approvata dal Consiglio dopo che la Terza Commissione ha espresso il parere favorevole contestualmente all'illustrazione della corrispondente proposta (pdl 305). La relativa scheda preliminare, già predisposta, è stata trasmessa nel corso della stessa giornata.

2. LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nel 2018 sono state approvate quattro leggi che contengono nuove clausole valutative: la legge regionale 11/2018 (Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 "Legge forestale della Toscana"), la legge regionale 30/2018 (Clausola valutativa dell'Osservatorio regionale della legalità. Modifiche alla legge regionale 3 aprile 2015, n. 42 "Istituzione dell'Osservatorio

¹¹³ Legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (*Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni". Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014*).

¹¹⁴ Legge regionale 11 dicembre 2018, n. 70 (*Disposizioni in merito all'organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015*).

regionale della legalità”), la legge regionale 51/2018 (Disposizioni relative alla prevenzione vaccinale) e la legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio). Di queste, la clausola contenuta nella legge regionale 11/2018 e la 30/2018, sono state sviluppate dall’ufficio su iniziativa di consiglieri.

Nella legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio), i cui contenuti sono stati ampiamente discussi ed approfonditi in sede di gruppo di lavoro, oltre che in commissione, la clausola valutativa (art. 130) è stata inserita sulla base di uno specifico emendamento presentato ed approvato direttamente in aula.

Si segnala, per la Terza Commissione, la clausola valutativa presente all’articolo 8 della legge regionale 51/2018 (Disposizioni relative alla prevenzione vaccinale). La proposta di legge 303, di iniziativa consiliare, già conteneva la clausola valutativa di cui l’ufficio ha proposto alcuni aggiustamenti, al fine di renderla rispondente alle caratteristiche richieste per effettuare la valutazione ex post della legge. Con l’articolo in questione, si ribadisce la funzione di controllo del Consiglio regionale ed a tal fine si richiedono alla Giunta regionale, a prefissate scadenze temporali, alcuni dati di copertura dei vaccini obbligatori e di attività di sensibilizzazione e di formazione rivolte ai destinatari della legge.

Il tema delle vaccinazioni obbligatorie era già stato lungamente affrontato nei lavori della Terza Commissione svoltisi nel corso del 2017, in occasione dell’esame della proposta di legge 164 con la quale la Giunta regionale intendeva raggiungere una più elevata copertura vaccinale della popolazione, a seguito di un suo constatato calo, caratterizzato da valori inferiori alla soglia di sicurezza della popolazione. In tale contesto era emersa la volontà di inserire nella legge una clausola valutativa per stabilire l’efficacia delle misure adottate. La successiva approvazione del decreto ministeriale in materia aveva fatto superare l’esigenza di siffatta legge regionale, ma di seguito il proponente ha inteso ribadire gli obblighi vaccinali previsti dalla normativa statale per l’iscrizione dei minori alla scuola e ai servizi per la prima infanzia e, coerentemente, ha inserito nella legge una clausola valutativa inerente alle specifiche finalità.

Si segnala infine che con la legge regionale 49/2018 (Modifiche alla legge regionale 27 aprile 2009, n. 21 “Norme per l’esercizio, la tutela e la valorizzazione dell’apicoltura”), sulla base dell’indicazione inserita nella scheda preliminare ed in accordo con gli uffici della Giunta regionale, è stata modificata e rafforzata la clausola valutativa contenuta nell’articolo originario (art. 14).

3. L’ANALISI EX POST: LE NOTE INFORMATIVE

In ottemperanza a quanto disposto da altrettante clausole valutative, nel corso del 2018 sono state predisposte due note informative, come riportato in tavola 2.

Tavola n. 2 – Le note informative sull’attuazione delle politiche regionali

Numero	Titolo	Legge valutata
40/2018	L’attuazione della l.r. 10/2016 “Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana”	l.r. 10/2016 - Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla <u>l.r. 3/1994</u> .
41/2018	Le politiche della l.r. 7/2005 in materia di pesca nelle acque interne dopo il riordino delle funzioni nel quadro del nuovo assetto istituzionale	l.r. 7/2005 - Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne.

Entrambe le note sono state messe a disposizione, in particolare, della Seconda Commissione. Fino ad oggi non ne è stata messa all’ordine del giorno l’illustrazione.

4. L’ANALISI EX POST: LE RICERCHE VALUTATIVE

In ottemperanza a quanto previsto dal piano di attività per l’anno 2018, l’ufficio ha avuto l’obiettivo di redigere un disegno di ricerca comprensivo di *policy brief* e di quesiti valutativi sulla legge regionale 27/2014 (Disciplina dell’esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e di diritti di uso civico). Il documento è stato redatto nel mese di Settembre 2018 ed in base a questo disegno di ricerca, nell’ambito delle proprie attività istituzionali, l’Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) realizzerà nel 2019 la ricerca valutativa.

Con l’espressione “beni collettivi civici” si fa riferimento ai terreni e ai beni “appartenenti” alla collettività organizzata e insediata su un territorio. I componenti di tale collettività su questi beni esercitano i cosiddetti “diritti di uso civico”, cioè diritti che consentono di trarre particolari utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque.

Con la legge regionale 27/2014, per la prima volta, la Toscana si è dotata di una specifica disciplina in materia di diritti di uso civico, fino ad allora regolata esclusivamente, con poche successive modifiche, dalla normativa statale risalente al lontano 1927. Con la propria legge la Toscana ha inteso favorire l’ammodernamento della normativa, sia rispetto alle procedure che rispetto agli enti coinvolti nell’amministrazione di questi beni, tenendo presente che l’originaria funzione di esercizio di questi diritti (cioè la possibilità per gli abitanti dei territori svantaggiati di integrare il reddito) nel tempo ha ridotto la sua importanza, a favore della più attuale funzione di tutela, conservazione e valorizzazione dell’ambiente attraverso il riconoscimento della proprietà collettiva.

Con riferimento agli strumenti previsti nella legge regionale 27/2014, sono stati formulati alcuni quesiti valutativi a cui la ricerca dovrà rispondere,

raggruppati nelle seguenti quattro macroaree di domande che si articolano in quesiti più analitici: a) sono stati realizzati l'accertamento demaniale e la banca dati degli usi civici nella regione? b) la personalità giuridica di diritto privato degli enti gestori può consentire una migliore amministrazione dei beni civici? c) quali attività sono prevalentemente esercitate? sono sufficientemente tutelati i diritti che gravano su questi beni? d) secondo gli utilizzatori e i gestori degli usi civici sono stati raggiunti gli obiettivi posti dalla legge regionale?

Nel corso del 2018 era prevista la realizzazione da parte dell'IRPET della ricerca valutativa sui consorzi di bonifica, in attuazione di quanto definito con il disegno di ricerca elaborato l'anno precedente. La ricerca non è stata svolta in quanto si è ritenuto prioritario utilizzare le risorse dell'istituto di ricerca a disposizione del Consiglio regionale per l'aggiornamento e l'approfondimento dell'indagine sulla situazione socioeconomica delle aree costiere della regione, con particolare riferimento all'impatto degli investimenti regionali, come richiesto dalla Commissione istituzionale sulla ripresa economico-sociale della Toscana costiera: una prima bozza di tale lavoro è stata consegnata ad inizio 2019.

Si dà infine atto della presentazione dei risultati della ricerca "Il fenomeno dell'usura e del sovraindebitamento in Toscana" commissionata all'IRPET dalla Seconda Commissione consiliare, con l'intento di promuovere una rete tra istituzioni e soggetti coinvolti. I risultati della ricerca sono stati illustrati in un seminario pubblico che si è tenuto il 15 ottobre 2018.

Questo percorso, intrapreso dalla Seconda Commissione nel 2017, concretizzato nella proposta di costituire un tavolo regionale di coordinamento tra le varie istanze, potrà condurre ad un eventuale intervento di adeguamento della normativa regionale in materia.

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

Nel 2018 si registra il mantenimento dell'attività istituzionale del Consiglio a livelli quantitativamente elevati, perfettamente in linea con quelli dei precedenti due anni interi della legislatura (2016 e 2017).

Il bilancio dell'attività consiliare nel 2018 si conferma positivo in termini di partecipazione dei consiglieri regionali ai lavori dell'aula e delle commissioni e di rappresentanza della comunità regionale per il tramite della funzione legislativa e, molto sviluppata nella corrente legislatura, quella di indirizzo politico.

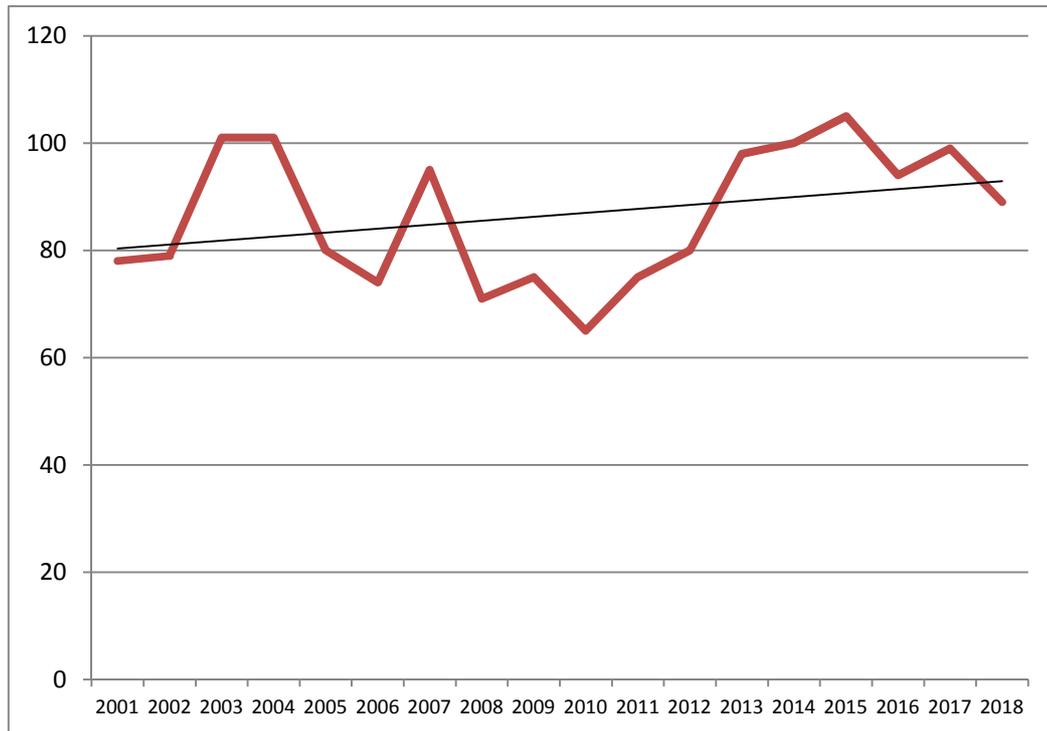
Questi, in estrema sintesi, i dati generali:

- Sedute consiliari: 46
- Leggi approvate: 60
- Deliberazioni approvate: 112
- Mozioni approvate: 166, di cui 25 in commissione
- Risoluzioni approvate: 28
- Ordini del giorno approvati: 41

Nel contesto così definito l'iniziativa legislativa regionale subisce, nel 2018, una chiara battuta d'arresto. Il numero di proposte di legge presentate decresce infatti sensibilmente rispetto all'anno precedente (da 99 a 89) e si colloca ben al di sotto del valore minimo di legislatura, pari a 94 proposte, relativo all'anno 2016. Quindi, pur mantenendosi a livelli relativamente elevati in prospettiva storica, il volume complessivo dell'iniziativa registra in quest'anno il valore minimo di legislatura e conferisce una curvatura verso il basso alla tendenza ad essa relativa (Graf. 1).

Le 89 proposte di legge presentate nel 2018 sono state: in 84 casi ordinarie, in 4 statutarie e in un caso di iniziativa degli enti locali.

Graf. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2018*



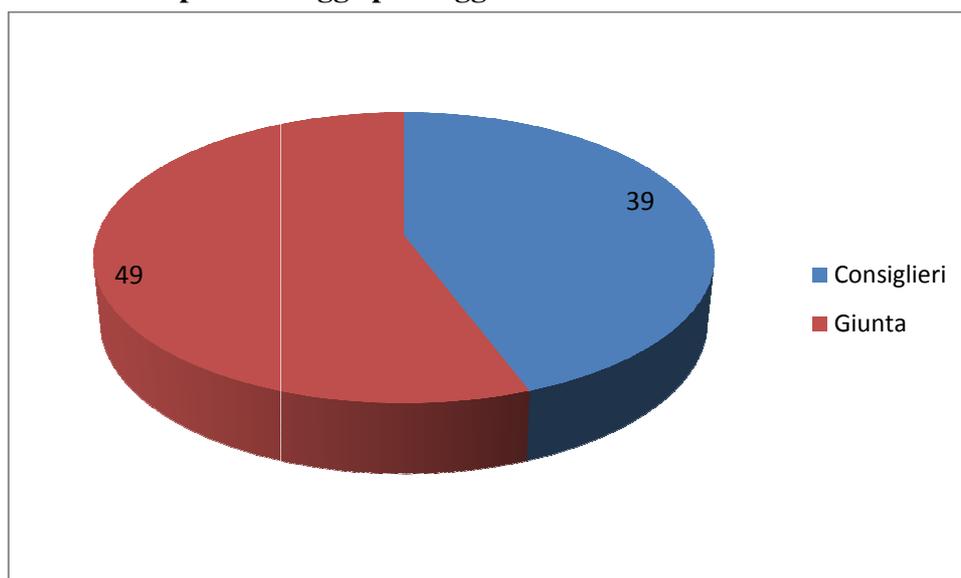
* Inclusive le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Per quanto attiene al comportamento dei soggetti titolari del potere di iniziativa, è degno di nota il fatto che, dopo un triennio di assenza, e dopo i fasti del 2016, in cui furono presentate ben tre proposte di legge di iniziativa popolare, nel 2018 questa si afferma con un solo caso, come nell'anno 2017¹¹⁵.

Al netto dell'iniziativa popolare, le restanti 88 proposte di legge presentate si distribuiscono fra Giunta e consiglieri in ragione di 39 e 49 (Graf. 2) modificando in modo significativo la situazione di sostanziale equilibrio affermata sia nell'anno precedente sia nel 2016, allorché l'apporto dei due soggetti iniziatori quasi si equivalse (46 proposte di iniziativa della Giunta e 45 dei consiglieri regionali).

¹¹⁵ Si tratta della proposta di legge di iniziativa popolare n. 6 (Cambio di denominazione del comune di Gaiole in Chianti da "Comune di Gaiole in Chianti" a "Comune Gaiole in Chianti Storico"), presentata dal Consiglio comunale di Gaiole in Chianti.

Graf. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2018*



* Esclusa l'iniziativa popolare.

DIMENSIONI: I dati concernenti le dimensioni testuali delle proposte di legge presentate nel 2018 manifestano, nel loro insieme, un'avvertibile discontinuità con quelli dell'anno precedente segnando progressi nel numero medio sia di articoli sia di commi. La crescita di quest'ultimo indicatore appare particolarmente significativa: con 9 commi in più di media (da 22 a 31), e con un valore finale di 31, essa segna il punto più alto registrato nelle ultime due legislature (Tab. 1).

Tabella n. 1 – Dimensioni medie delle proposte di legge in articoli e commi*

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2016	11	24
2017	11	22
2018	13	31
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29

* incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

Sia per quanto concerne l'aumento del numero medio di articoli sia per quello relativo ai commi, la responsabilità sembra essere prevalentemente dell'iniziativa consiliare, dal momento che gli indici concernenti l'iniziativa di Giunta segnalano o una stasi – come nel caso del numero medio di articoli – oppure un incremento più moderato di quello riferito all'iniziativa consiliare, come avviene nel caso del numero medio di commi (più 7 commi per le proposte della Giunta, più 9 per quelle di iniziativa consiliare, per un incremento percentuale di quest'ultima di quasi il 70 per cento - Tabella 2).¹¹⁶

Tabella n. 2 - Valori caratteristici delle proposte di legge per proponente

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMII	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13
2018	15	9	37	22

La distribuzione delle proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e commi (tabelle 3 e 4) precisa meglio i contorni del fenomeno evidenziando un progresso dei profili quantitativi dell'iniziativa per tutte le dimensioni considerate.

L'elemento di maggior risalto è l'incidenza significativa di testi complessi, superiori ai 20 articoli e ai 40 commi, che nel 2018 assommano rispettivamente al 18 e al 23 per cento del totale. Una simile diffusione di testi ad alta articolazione interna, specie per ciò che attiene al numero di commi, rappresenta un punto di distinzione netto rispetto al passato. Di particolare interesse il fatto che anche l'iniziativa consiliare partecipi maggiormente di questa tendenza.

Come atteso, i dati attestano la prevalenza di testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), ma rispetto al passato la loro diffusione appare moderarsi a vantaggio della classe di ampiezza immediatamente superiore, la cui incidenza sul totale passa dal 14 al 27 per cento per ciò che riguarda gli articoli e dal 12 al 16 per cento per ciò che attiene ai commi.

¹¹⁶ Le tabelle 2, 3 e 4 non includono la proposta di legge di iniziativa popolare, composta da 3 articoli e 6 commi.

Tabella n. 3 - Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e origine

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	17	35%	26	67%	43	49%
Da 6 a 10	16	33%	8	21%	24	27%
Da 11 a 15	2	4%	1	3%	3	3%
Da 16 a 20	2	4%	0	0%	2	2%
Oltre 20	12	24%	4	10%	16	18%
TOTALE	49	100%	39	100%	88	100%

Tabella n. 4 - Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e origine

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	20	41%	26	67%	46	52%
Da 11 a 20	7	14%	7	18%	14	16%
Da 21 a 30	4	8%	0	0%	4	5%
Da 31 a 40	3	6%	1	3%	4	5%
Oltre 40	15	31%	5	13%	20	23%
TOTALE	49	100%	39	100%	88	100%

ESITI: Per quanto attiene agli esiti delle proposte di legge presentate nel 2018 le tabelle 5 e 6 delineano un quadro che presenta i seguenti tratti.

In primo luogo si osserva come si mantenga elevatissimo il contributo della Giunta regionale alla legislazione approvata, pari ad oltre i tre quarti delle proposte di legge presentate e approvate nel 2018, in ulteriore progresso rispetto al 2017.

Per ciò che attiene agli esiti negativi (proposte respinte, ritirate e decadute) si osserva una certa crescita rispetto all'anno precedente, da 5 a 8 casi, 3 dei quali riferiti a proposte di iniziativa della Giunta in merito all'istituzione di nuovi comuni per fusione di comuni esistenti, istruite con parere contrario della commissione per effetto dell'esito negativo dei relativi referendum.

Molto significativa è poi la riduzione del numero di atti non conclusi, che dai 41 del 2017 (pari al 42 per cento dei presentati al netto dell'iniziativa popolare), si riducono a soli 26, per un'incidenza appena del 29 per cento, un

valore tra i più bassi dell'ultimo quinquennio e il più basso della legislatura (Tab. 6).

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2018

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	39	44%	49	56%	88	100%
Di cui approvate	13	24%	41	76%	54	100%
Respinte ¹¹⁷	2	40%	3	60%	5	100%
Giacenti	22	85%	4	15%	26	100%
Ritirate ¹¹⁸	2	67%	1	33%	3	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2014-2018

ANNI	2018	2017	2016	2015	2014
Numero di p. di legge presentate	88	99	94	105	100
Di cui approvate	54	52	57	49	65
Tasso di successo Giunta	84%	76%	78%	46%	78%
Tasso di successo consiglieri	33%	25%	47%	48%	57%
Tasso di conversione globale	61%	52%	60%	47%	65%
Quota atti giacenti	29%	42%	30%	33%	28%

ATTIVISMO INDIVIDUALE: Nel 2017 si registrò un apprezzabile livello di attivismo dei consiglieri regionali, denotato da un ridotto numero di soggetti estranei all'iniziativa, due soltanto, e da un numero elevato di proposte sottoscritte procapite: 4,4.

I dati del 2018 (Tab. 7), trasmettono, anche per questo specifico spaccato, un segnale di discontinuità. Nello specifico, il quadro che emerge rivela una polarizzazione della distribuzione di frequenza il cui elemento strutturante è il

¹¹⁷ Proposte di legge statutaria n. 11 e 12 per quanto riguarda il Consiglio. Proposte nn. 287, 290, 291 inerenti alla fusione di comuni.

¹¹⁸ Proposta di legge statutaria n. 10 e proposta di legge n. 297 per quanto riguarda il Consiglio. Proposta n. 293 della Giunta.

raddoppio dei casi compresi nelle classi estreme della serie. Da un lato abbiamo, infatti, il progresso da 2 a 5 dei consiglieri che non hanno sottoscritto alcuna proposta di legge; dall'altro la crescita, da 5 a 10, di quelli che ne hanno firmate oltre 6. Se a ciò si connette il dato della ulteriore, per quanto lieve, decrescita delle proposte firmate procapite (da 4,4, a 4,2), si apprezza un tratto generale dell'attivismo consiliare caratterizzato dalla specializzazione e dalla divisione del lavoro all'interno del collegio.

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2017 e 2018

N. proposte sottoscritte	2017	2018
Nessuna	2	5
Da 1 a 2	5	7
Da 3 a 4	14	15
Da 5 a 6	15	8
Oltre 6	5	10
Totale consiglieri ¹¹⁹	41	45

La distribuzione dell'iniziativa secondo le variabili politico-istituzionali presenta talune particolarità. In primo luogo il numero medio di proposte procapite presentate varia in modo significativo tra maggioranza ed opposizioni. Per la prima il valore è pari a 5,7, mentre per le seconde, nel loro complesso, ad appena 3,4. A ciò fa eccezione il gruppo SI Toscana a sinistra, i cui due componenti vantano un valore di 6 proposte pro capite. Nel 2017 la partecipazione all'iniziativa si ripartì invece in modo relativamente omogeneo, con solo limitate differenze. (Tab. 8).

Rilevante come atteso, ma comunque in netta crescita rispetto al 2017, l'iniziativa dei consiglieri membri dell'Ufficio di presidenza, siano essi di maggioranza o di opposizione, i quali vantano nel loro complesso un numero di sottoscrizioni procapite pari ad 8,2, nettamente superiore alla media. Ma anche per tale specifico sottoinsieme vale la tendenza generale che vede gli esponenti della maggioranza nettamente più attivi di quelli delle minoranze, spaziando la loro iniziativa, con un valore di 10 proposte pro capite, ben oltre e al di là delle 6 proposte presentate dall'Ufficio di presidenza.

¹¹⁹ La tabella include le proposte di legge sottoscritte assieme ad altri consiglieri e non include il Presidente della Giunta, che peraltro non ha sottoscritto nessuna proposta di legge in qualità di consigliere. Il totale dei consiglieri in carica nell'anno solare è superiore a 41 per effetto di 4 surroghe intervenute a seguito delle elezioni politiche del 4 marzo.

Tab. 8 - Numero di proposte procapite secondo il gruppo di appartenenza

GRUPPI CONSILIARI	PROPOSTE DI LEGGE PROCAPITE
PD	5,8
F.d.I.	1
Forza Italia	1,6
M5S	3
LN	3,2
SI	6
MDP	3
MEDIA	4,2

INTEGRAZIONE POLITICA: per quanto attiene al livello di integrazione politica dell'iniziativa, il 2018 registra un'ulteriore crescita dell'individualismo partitico che supera il valore record segnato appena un anno fa. Ben 34 proposte di legge di iniziativa consiliare, su un totale di 39, infatti, sono state firmate esclusivamente da consiglieri appartenenti al medesimo gruppo politico (Tab. 9). Evidentemente questa caratteristica, già ben affermata nel passato, trova nelle dinamiche della decima legislatura nuova linfa e nuove ragioni per affermarsi, al punto da risultare assolutamente predominante e tale da segnarne la cifra politica.¹²⁰

In parallelo a ciò si evidenzia l'eclissi, praticamente totale, delle proposte di legge presentate da coalizioni, pari ¹²¹ ad un solo caso riferito alla maggioranza PD+MDP. Gli schieramenti elettorali sembrano così essere, oggi più che mai, un ricordo abbastanza vago, strumenti sicuramente inadeguati per comprendere le dinamiche da cui scaturisce l'iniziativa.

Si assiste, infine, ad un ulteriore anche se minimo arretramento delle iniziative trasversali (da cinque a quattro) che però, si badi bene, a differenza del 2017 sono ora tutte circoscritte a membri dell'Ufficio di presidenza e quindi riferite a oggetti inclini ad una trattazione di tipo bipartisan, mentre mancano invece, del tutto, iniziative trasversali esterne a questo specifico campo.

Eppur tuttavia, anche se circoscritte a tematiche istituzionali, nemmeno le proposte presentate da membri dell'Ufficio di presidenza sembrano sfuggire alla logica divaricatrice che plasma l'iniziativa legislativa nel 2018. Nel novero delle 6 proposte complessivamente presentate da membri dell'Ufficio di presidenza, infatti, ben due sono state sottoscritte solo da esponenti della maggioranza

¹²⁰ Si ricordi che nel 2015 le proposte di legge monopartitiche furono il 50 per cento dell'iniziativa consiliare e nel 2014 solo il 35.

¹²¹ Proposta di legge n. 264 (Politiche per la montagna e interventi per la valorizzazione dei territori montani).

mentre solo due lo sono state da parte di tutto il collegio e due da un'aggregazione non totalitaria, ma comunque trasversale, il che rafforza ulteriormente quella percezione di frammentazione che ci accompagna sin dal primo esame dei dati.

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2017 e nel 2018

AGGREGAZIONI	2017	%	2018	%
Monopartitiche	38	81%	34	87%
Coalizionali	4	9%	1	3%
Interschieramento	5	10%	4	15%
Totale	47	100%	39	100%

Diversificando l'analisi tra gruppi di maggioranza e gruppi di minoranza (Tab. 10), si osserva come i primi, nonostante l'importante decremento delle proposte di iniziativa consiliare di cui si è già detto in apertura, manifestino una sostanziale tenuta (da 14 a 13 proposte) che li porta a rafforzare sensibilmente la loro quota di partecipazione all'iniziativa consiliare. A tutto discapito dei gruppi di opposizione i quali, pur confermando il loro primato, vedono restringere notevolmente la loro incidenza percentuale, fino a poco più della metà del totale.¹²²

¹²² A livello aggregato, le opposizioni, con 24 proposte di legge sottoscritte, partecipano ora al 60 per cento dell'iniziativa legislativa consiliare; nel 2017 questo valore era di dieci punti superiore.

Tabella n. 10 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione

	2017	2018
Solo gruppi di maggioranza	14	13
Gruppi di maggioranza e minoranza	5	6
Solo gruppi di minoranza	28	20
TOTALE	47	39

Per quanto riguarda il comportamento dei singoli gruppi (Tab. 11) anche nel 2019 il PD appare molto incline a intervenire nell'iniziativa consiliare, partecipando alla sottoscrizione di ben 19 proposte di legge su 39, in 12 casi come unico gruppo firmatario. In valore assoluto le medesime cifre dello scorso anno, che però, attesa la riduzione del volume complessivo dell'iniziativa, portano questo gruppo consiliare ad incrementare la sua incidenza sul totale dal 40 al 49 per cento.

Dietro al PD è il gruppo della Lega Nord ad esprimere il secondo maggior contributo all'iniziativa legislativa consiliare, con una quota del 21 per cento del totale, cui seguono, a una certa distanza SI, Forza Italia e Movimento 5 stelle.

Tabella n. 11 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 39 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2018

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 39 PDL CONSILIARI
PD	19	49%
F.d.I.	1	3%
Forza Italia	5	13%
M5S	6	15%
LN	8	21%
SI	6	15%
MDP	1	3%

I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri facenti parte dell'Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza.

MATERIE: come nell'anno precedente la distribuzione delle proposte di legge fra le varie materie si caratterizza per una copertura relativamente ridotta, avendosi iniziative legislative in solo 25 delle 48 materie di Tabella 12. Un dato che tuttavia assume un certo rilievo se pesato con la parallela diminuzione del numero di proposte: la stessa copertura con meno atti indica quindi una diluizione dei casi per materia e una relativa perdita di intensità della copertura stessa. Ciò non implica, tuttavia, una riduzione del peso specifico delle proposte presentate il quale, al contrario, come si è visto alle tabelle da 1 a 4, aumenta sensibilmente di caratura.

Articolando l'analisi per macrosettori si osserva che nel macrosettore Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto per oggetto principalmente le materie Personale ed amministrazione, Enti locali e decentramento.

Nel primo caso ciò è avvenuto prevalentemente per effetto di un notevole attivismo consiliare in tema di appalti e di incarichi, a cui ha fatto riscontro un similare impegno della Giunta nelle stesse materie unito a un particolare attivismo di questa in merito alla riforma dei centri per l'impiego e di stabilizzazione del relativo personale poi sfociato nell'approvazione della legge regionale 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti) e nella sua ravvicinata modifica per mezzo della legge regionale 19 ottobre 2018, n. 56.

Nel secondo caso rileva, come già da tempo, la forte iniziativa agita dalla Giunta per proposte di legge inerenti alla fusione di comuni, su impulso di questi ultimi.

Il macrosettore si chiude con 5 proposte di legge nella voce residuale "Altro", tutte di iniziativa consiliare, tra di esse troviamo 3 proposte di legge statutarie, tutte recanti modifiche all'articolo 4 dello Statuto e l'importante proposta di testo unico in materia di referendum e proposte di legge di iniziativa popolare.

Nel macrosettore Sviluppo economico si registra un picco rilevante sulla materia Miniere e risorse geotermiche, avendosi su di essa ben tre proposte in materia di geotermia ed altrettante in materia di cave.

Nel primo ambito si registrano due proposte di iniziativa consiliare – entrambe non approvate, una delle quali, la 297, proposta dalla maggioranza e poi ritirata – ed una proposta della Giunta regionale (proposta di legge 313 "Disposizioni in materia di geotermia"), poi approvata come legge regionale 7/2019.

Nel secondo ambito la Giunta è intervenuta con due proposte di legge e i consiglieri con una (di maggioranza, pdl 253); tutte e tre le proposte sono state poi approvate nel corso del 2018.

Altro addensamento interessante è costituito dalle 5 proposte di legge in materia di turismo, 4 delle quali in modifica del testo unico del 2016 ed una in materia di pro loco. È poi opportuno segnalare che l'unico intervento in tema di commercio è stato non di meno importantissimo, trattandosi della proposta di legge 274, con la quale si è proposto e poi approvato il Codice del commercio regionale.

Il macrosettore Territorio ambiente, alquanto rarefatto quest'anno, presenta una certa concentrazione di casi, quattro, sulla voce Protezione dell'ambiente, dovuta a proposte esclusivamente in materia di protezione da inquinamento presentate dalla Giunta. Altre tre proposte di legge concernono la materia delle risorse idriche; tra di esse – oltre alla proposta di legge 286, a carattere emendativo, proposta dalla Giunta (Disposizioni in merito all'organizzazione, alle funzioni e alla disciplina dei consorzi di bonifica e nuove funzioni in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015) – si segnalano le proposte di legge 250 e 260 rispettivamente dei gruppi SI Toscana a sinistra e Movimento 5 stelle, entrambe miranti ad una revisione generale dell'impianto complessivo della governance del settore, contraddistinta dall'elevatissimo numero di articoli e di commi che le caratterizza.

Tabella n. 12 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2018

MACROSETT ORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	0	0	0
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	0	0	0
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	0	0	0
	4.Personale e amministrazione	3	4	7
	5.Enti locali e decentramento	4	2	6
	6.Altro Ordinamento istituzionale	0	5	5
	7. Multimateria	0	0	0
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	0	0	0
	9.Professioni	0	0	0
	10.Industria	1	0	1
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	0	1	1
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	0	0	0
	13.Miniere e risorse geotermiche	3	3	6
	14.Commercio, fiere e mercati	1	0	1
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	4	5
	16.Agricoltura e foreste	1	0	1
	17.Caccia, pesca e itticoltura	3	1	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito	0	0	0
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	2	3	5
	20. Multimateria	0	0	0
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	1	0	1
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	4	0	4
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	1	2	3
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	0	0	0
	25.Viabilità	1	0	1
	26. Trasporti	0	0	0
	27. Protezione civile	1	0	1
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	0	0	0
	29. Multimateria	0	0	0
Servizi alla persone e alla comunità	30.Tutela della salute	3	7	10
	31.Alimentazione	0	0	0
	32.Servizi sociali	3	2	5
	33.Istruzione scolastica e universitaria	1	2	3
	34.Formazione professionale	0	0	0
	35.Lavoro	2	0	2
	36.Previdenza complementare e integrativa	0	0	0
	37.Beni e attività culturali	0	2	2
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	0	0	0
	39.Ordinamento della comunicazione	1	0	1
	40.Spettacolo	0	0	0
	41.Sport	0	0	0
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	0	0	0
	43. Multimateria	0	0	0
Finanza	44.Bilancio	6	1	7
	45.Contabilità regionale	0	0	0
	46.Tributi	2	0	2
	47. Multimateria	0	0	0
	48. Proposte di legge multisettore	4	0	4
TOTALE		49	39	88

Nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità si registra come sempre un addensamento importante sulla materia Tutela della salute, con ben dieci proposte di legge, sette delle quali di iniziativa consiliare.

In questo specifico ambito si segnala la proposta di legge 263, poi approvata come legge regionale 24 luglio 2018, n. 40 (Disposizioni in materia di procedura di nomina delle figure apicali delle aziende sanitarie, in materia di programmazione di area vasta ed in materia di organismi sanitari regionali. Modifiche alla l.r. 40/2005), con la quale si è dato luogo ad un vasto aggiornamento delle disposizioni della norma base del settore, la legge regionale 40/2005.

Nel medesimo ambito, ma con orientamento più puntuale, si segnalano due importanti proposte, entrambe approvate: la proposta di legge 303 sulla prevenzione vaccinale (l.r. 51/2018), con la quale si è rafforzato l'impianto normativo posto dalla legislazione nazionale in merito all'obbligo ed alla vaccino-vigilanza, e la proposta di legge 307, promulgata come legge regionale 28 novembre 2018, n. 66 (Disposizioni in merito al trattamento domiciliare del paziente emofilico), con la quale è stata dettata una disciplina integralmente rinnovata ed abrogata la previgente. Analoghi interventi rivolti a specifiche tematiche sanitarie quali tabagismo, ludopatia e sostegno ai trapiantati presso altre regioni, sono promossi dalle proposte di legge 249, 270 e 306, mentre a livello di governance del servizio sanitario regionale rilevano due proposte di legge, la 296 e la 275, entrambe di iniziativa consiliare.

In materia sociale la proposta che di gran lunga si afferma come la più significativa è la numero 261 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana), poi approvata, con la quale il legislatore regionale, in attuazione del Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017), ha dettato una disciplina organica del settore regolando la gestione dell'albo regionale, stabilendo norme di raccordo con le attività svolte dai servizi pubblici, per la coprogrammazione e coprogettazione nella programmazione regionale e disciplinando la Consulta regionale per la cooperazione sociale.

Si segnala, infine, all'interno del macrosettore, l'importante intervento operato in materia di lavoro tramite la proposta di legge 276, poi approvata come legge regionale 8 giugno 2018, n. 28, avente per oggetto l'inquadramento del personale dei centri per l'impiego all'interno del sistema Regione istituendo all'uopo l'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI).

Tra l'iniziativa a carattere intersettoriale (multisetto) l'anno appena trascorso annovera come atti di maggior rilievo la proposta di legge 285 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019) e le proposte 323 e 327, recanti interventi normativi conseguenti rispettivamente alla prima ed alla seconda variazione al bilancio di previsione 2018-2020.

Comparando la situazione dei cinque macrosettori omogenei (Tab. 13) si osserva come la distribuzione delle proposte presenti un aspetto irregolare e debolmente caratterizzato.

I due soggetti promotori, Giunta e consiglieri, manifestano un comportamento analogo nei settori Ordinamento istituzionale e Sviluppo economico mentre tendono a divergere in tutti gli altri, con l'iniziativa di Giunta che esercita un presidio molto forte sul Territorio e quella consiliare che la supera, di poco, in quello dei Servizi.

Tabella n. 13 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2018.

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	9	11	20
Sviluppo economico e attività produttive	12	12	24
Territorio, ambiente e infrastrutture	8	1	10
Servizi alle persone e alle comunità	9	13	22
Finanza regionale	11	1	12
TOTALE	48	47	95

al netto delle proposte di legge multisettore.

SEZIONE II - FASE D'AULA

La votazione delle leggi in aula registra anche nel 2018 un'intensa partecipazione dei consiglieri, perfettamente in linea con i precedenti anni della legislatura corrente e molto superiore a quelli della precedente¹²³.

Il tasso di partecipazione al voto – cioè la percentuale di favorevoli, contrari ed astenuti – si mantiene sostanzialmente ai medesimi livelli del 2017, passando dal 79 al 78 per cento. Considerato il valore del 77 per cento relativo al 2016 si può concludere che il tratto caratterizzante la legislatura è stabilizzato.

Dall'analisi di tabella 14, ove si riportano le leggi approvate secondo il tasso di partecipazione, si può apprezzare una sostanziale conferma della distribuzione rilevata nel 2017, con il solo svuotamento della classe delle votazioni meno partecipate – peraltro già poco numerosa – a vantaggio della classe mediana.

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2018 e nel 2017 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2017		2018	
	n.	%	n.	%
Fra il 51 e il 60%	3	5%	0	-
Fra il 61 e l'80%	41	65%	42	70%
Fra l'81 e il 100%	19	30%	18	30%
TOTALE LEGGI	63	100%	60	100%
TASSO MEDIO	79%		78%	

Come in passato, il tasso di partecipazione al voto è sensibile all'appartenenza politica dei consiglieri. In particolare (Tab. 15), i consiglieri dei gruppi di maggioranza (PD e MDP) risultano partecipare più intensamente alla votazione in aula rispetto a quelli di opposizione. Non di meno, il divario tra i due sotto insiemi si riduce notevolmente e tra le opposizioni si possono osservare andamenti diversificati.

Nello specifico, permane la difficoltà dei gruppi meno numerosi (Forza Italia e Fratelli d'Italia) a presidiare stabilmente le votazioni finali, ma con

¹²³ L'universo di riferimento di questa sezione è costituito dalle 60 leggi approvate nel 2018, alcune delle quali (8 leggi), derivanti da proposte presentate nel 2017 e nel 2016. In questa sezione i dati non includono le proposte di legge statutaria a causa dei valori difforni che possono aversi fra prima e seconda lettura. I dati della presente sezione includono il voto del Presidente della Giunta.

miglioramenti significativi per entrambi i gruppi, che li fanno attestare al 60 per cento, recuperando così, almeno in parte, il forte divario accusato a inizio legislatura.

Diversa è invece la situazione dei due maggiori gruppi di opposizione, Lega Nord e Movimento 5 stelle, entrambi stabilmente collocati su tassi ben più elevati di partecipazione. Per la prima, il 2018 registra un significativo incremento della partecipazione al voto, che raggiunge adesso il 77 per cento, quasi il valore medio generale. Diversamente, il gruppo del Movimento 5 stelle riduce, per il secondo anno consecutivo, il proprio tasso medio di partecipazione, che si fissa al 71 per cento con un regresso di 9 punti percentuali (di 16 rispetto al 2016).

È degno di nota, infine, l'ulteriore leggero progresso di SI Toscana a sinistra e del Gruppo misto, che muovendo da valori già lusinghieri si attestano al e superano rispettivamente il 90 per cento.

Tabella n. 15 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2017	Tasso di partecipazione 2018
PD	85%	82%
MDP	48%	49%
SI	87%	90%
FI	56%	60%
FDI	55%	60%
LN	69%	77%
M5S	80%	71%
Gruppo misto	90%	95%
Media opposizioni	73%	76%
MEDIA GENERALE	79%	78%

Calandoci nell'analisi dei comportamenti di voto specifici si assiste, anche in quest'ambito, ad una sostanziale conferma degli schemi sin qui rilevati.

Dai dati di Tabella 16, che riporta le frequenze medie di ciascuna modalità di voto, si osserva che le leggi regionali sono state approvate, in media, col voto favorevole di 23,9 consiglieri su 41, con il voto contrario di 4,5 e

l'astensione di 3,5, mentre risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 7,7 e 1,4 consiglieri: tutti valori che, salvo la moderata crescita delle astensioni, appaiono molto simili a quelli di tutti i precedenti anni della legislatura.

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto

VOTI	2017		2018	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	24,1	59%	23,9	58%
Contrari	5,5	13%	4,5	11%
Astenuti	2,6	7%	3,5	9%
Assenti al voto	7,1	17%	7,7	19%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,4	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

Leggermente diverso è il quadro attinente al secondo elemento cardine di questa sezione del Rapporto, cioè la dimensione del conflitto politico.

Rispetto ad esso si osserva come alla riduzione del numero medio di voti contrari a livello globale censita in Tabella 16, corrisponda una coerente rarefazione nella sua distribuzione tra le singole leggi, quando di esse andiamo a realizzare una classificazione secondo il numero di voti contrari. Infatti, i dati a ciò relativi, esposti in Tabella 17, evidenziano un incremento molto significativo delle leggi approvate senza alcun voto contrario, dal 36 al 47 per cento del totale a detrimento di entrambe le classi di leggi maggiormente divisive.

Tabella n. 17 - Leggi approvate nel 2018 secondo il numero di voti contrari

CONTRARI	2017		2018	
	n.	%	n.	%
Nessuno	23	36%	28	47%
Fra 1 e 10	22	35%	18	30%
Fra 11 e 16	18	29%	14	23%
TOTALE	63	100%	60	100%

L'ampiezza delle coalizioni legislative, cioè dei raggruppamenti che di volta in volta hanno approvato le 60 leggi non pare, tuttavia, reagire granché alla relativa riduzione del conflitto di cui si è appena detto.

In effetti, dai dati di Tabella 18, ove si riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore, emerge che ben oltre la metà delle leggi approvate (34 su 60, pari al 57 per cento) ha ricevuto il voto favorevole della sola maggioranza, mentre il restante 43 per cento ha ottenuto il voto favorevole di almeno un gruppo di opposizione.

L'attenuarsi del conflitto non si traduce quindi in un corrispondente incremento del consenso, ma piuttosto in pratiche, più o meno intenzionali, di smobilitazione, variamente declinate nelle varianti dell'astensione e/o della non presenza.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2017	2018
Solo maggioranza	35	34
Unanimità	5	8
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	6	2
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	1	3
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	6	9
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	8	3
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2	1
TOTALE	63	60

Il necessario complemento ai dati di Tabella 18 è rappresentato dal connotato politico delle coalizioni legislative, vale a dire dall'analisi della loro composizione interna, della loro qualità politica. In Tabella 19 è così riportata, in ordine decrescente, la distribuzione di frequenza delle leggi approvate secondo la composizione politica della coalizione che le ha approvate.

Tabella n. 19 - Composizione politica delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	34	
UNANIMITÀ	8	
PD+MDP +M5S+SI+MISTO	6	
PD+MDP+FI+LN+M5S+SI+MISTO	3	
PD+MDP +FI+M5S+LN	1	
PD+MDP +FDI+LN	1	
PD+MDP +FDI+FI+LN	1	
PD+MDP +FDI+FI	1	
PD+MDP +FDI+FI+LN+M5S+SI	1	
PD+MDP +FI+LN+M5S+SI+MISTO	1	
PD+MDP +FI+LN+M5S+MISTO	1	
PD+MDP +LN+M5S+SI+MISTO	1	
PD+MDP +M5S	1	
TOTALE	60	100,0%

Il dato di maggior rilievo è la drastica riduzione del numero di combinazioni censite, che dalle 20 del 2017 precipita a 13 semplificando notevolmente il quadro.

In seconda battuta si può osservare che, al netto delle defezioni dovute ad assenze, taluni gruppi di opposizione appaiono maggiormente duttili di altri quanto a capacità di convergere con altri e con la maggioranza.

Questo secondo aspetto risulta meglio precisato in Tabella 20 nella quale, per ciascun gruppo consiliare di opposizione, sono riportate le occasioni nelle quali ha votato a favore delle leggi approvate, ha votato contrario, si è astenuto o è stato assente in tutti i suoi componenti.

Tab. 20 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione.

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	17	16	16	11	60
Fratelli d'Italia	13	11	12	24	60
Lega Nord	16	23	21	-	60
Movimento 5 stelle	23	23	14	-	60
SI Toscana a sinistra	27	19	13	1	60
Gruppo misto	25	19	13	3	60

Le volte nelle quali i distinti gruppi censiti hanno votato a favore sono state piuttosto numerose, per un'incidenza percentuale sempre significativa che varia da un minimo del 22 per cento del gruppo di Fratelli d'Italia (13 volte su 60) fino ad un massimo del 45 per cento (27 volte su 60) nel caso di SI Toscana a sinistra. Il valore medio globale è del 34 per cento di votazioni a favore per gruppo, per un incremento abbastanza significativo rispetto al 26 per cento del 2017.

La tendenza non si riparte però uniformemente, ma, al contrario, si azzera o cambia addirittura di segno per le opposizioni di centro destra, che tutte diminuiscono, o non variano, la propria propensione al voto favorevole, mentre cresce per tutti gli altri gruppi di opposizione.

Sotto questo profilo è significativo il dato del Movimento 5 stelle, per il quale il numero delle espressioni di voto a favore eguaglia quello dei voti contrari (23 in entrambi i casi) incrementando così del 10 per cento la sua propensione a tale comportamento. L'effetto finale è quello di una sanzione plastica della propria differenza e della propria perseguita estraneità alle ordinarie modalità di articolazione della competizione politica, tertium genus rispetto a destra e sinistra.

L'incremento delle votazioni a favore diventa poi macroscopico nel caso di SI Toscana a sinistra e del gruppo misto, per i quali supera il 20 per cento del totale portandoli a condividere poco meno della metà delle leggi approvate.

Ma sono soprattutto le astensioni, comunque utili ai fini del quorum strutturale, ad aver avuto una notevole e condivisa diffusione, con valori che per ogni gruppo non sono stati mai inferiori a un quinto del totale e con poche differenze tra l'uno e l'altro.

Sotto questo profilo il dato che maggiormente risalta è quello della Lega Nord, che si astiene ben 21 volte su 60 (pari al 35 per cento delle votazioni), staccandosi in tal modo dai valori, pur significativi, mediamente condivisi dagli altri oppositori (12-14 volte).

Più in generale, tutte le opposizioni di centro destra incrementano la loro propensione all'astensione rispetto al 2017, peraltro in misura uniforme tra loro nell'ordine del 13 per cento. Diversamente, come già rilevato a proposito dei voti a favore, gli altri gruppi di opposizione non variano, nel loro complesso, l'attitudine ad astenersi.

Non si registrano, infine, variazioni significative per quanto concerne l'attitudine al voto contrario, che decresce in maniera sostanzialmente omogenea tra tutti i gruppi portandosi, a livello globale, dal 38 per cento del 2017 all'attuale 31 per cento.

Il risultato dei movimenti così sommariamente descritti delinea un quadro di moderato addolcimento della dialettica politica, al cui interno vanno prendendo corpo fenomeni di parziale smobilitazione e di riposizionamento.

Entrambi i fenomeni sono agiti in via prevalente da attori diversi e politicamente distinti.

Il centro destra vanta il monopolio indiscusso per quanto attiene al primo in ossequio, par di capire, al seguente schema logico: atteso che lo scontro con la maggioranza in vista del primato in Regione può essere condotto su terreni particolarmente remunerativi, primo fra tutti quello delle politiche sull'accoglienza, nulla vieta, anzi tutto incoraggia l'improntare la propria azione istituzionale ad un certo pragmatismo in vista dei benefici di accreditamento derivanti da una legislazione ad eminente connotazione tecnico-specialistica.

Il secondo fenomeno caratterizza tutti gli altri gruppi di opposizione assumendo due distinte tonalità: nel caso del Movimento 5 stelle sembra prevalere un'attenta e calibrata ponderazione delle singole occasioni di convergenza o di acquiescenza orientata a sancire e rafforzare la propria diversità. Nel caso dell'opposizione di sinistra pare invece ravvisarsi una più genuina logica di prossimità, se non programmatica per lo meno culturale, possibile preludio a futuri sviluppi aggregativi in vista delle regionali del 2020.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2018 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

L'analisi della produzione normativa del Consiglio regionale della Toscana si basa sulla rilevazione di una serie di dati quantitativi (numero degli articoli, dei commi, dei caratteri) e di dati qualitativi relativi a diverse tipologie di classificazioni, come ad esempio la materia di appartenenza, l'ambito in cui si collocano per tipologia di normazione e così via.

La rilevazione è svolta esclusivamente sulle leggi emanate nel corso dell'anno 2018.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2018

Il 2018 ha visto l'emanazione di 58 leggi di cui 57 leggi ordinarie e una legge di modifica statutaria¹²⁴. Si ricorda che nell'ordinamento toscano le leggi di modifica statutaria, le leggi ordinarie e i regolamenti seguono una numerazione unica.

Per il secondo anno consecutivo il numero delle leggi promulgate è inferiore rispetto all'anno precedente, cioè 58 leggi del 2018 contro le 63 leggi del 2017. In numero assoluto sono 5 leggi in meno. Nel 2017 la riduzione è stata più consistente, 19 leggi in meno rispetto all'anno precedente, 63 leggi contro le 82 del 2016. È un dato su cui si pone l'accento perché la Regione Toscana fa parte delle Regioni più prolifiche dal punto di vista della produzione legislativa¹²⁵.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della decima legislatura anni 2015 - 2016 - 2017 - 2018

ANNO	ANNO 2015 ¹²⁶	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018
NR. LEGGI	25	82	63 + 1 statutaria	57 + 1 statutaria

¹²⁴ Si tratta della legge di modifica statutaria 26 novembre 2018, n. 64 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello Statuto).

¹²⁵ Per il 2018, la Regione con la maggiore produzione legislativa è la Puglia con 68 leggi, segue la Regione Campania con 61 leggi e quindi la Regione Toscana con 58 leggi. Escludendo le Regioni speciali, nel 2018 hanno approvato meno leggi l'Umbria, 13 leggi, il Lazio, 14 leggi, l'Emilia-Romagna, 26 leggi, e la Lombardia, 29 leggi. Le restanti Regioni hanno una produzione normativa, per il 2018, che va da un minimo di 30 leggi ad un massimo di 55 leggi.

¹²⁶ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

Tabella n. 2 – Produzione legislativa della nona legislatura anni 2010 - 2011 - 2012 - 2013 - 2014 - 2015

ANNO	ANNO 2010 ¹²⁷	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015 ¹²⁸	TOTALE
NR. LEGGI	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 lr statutarie)	320

L'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2018 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio¹²⁹; infatti l'unica proposta di legge di iniziativa popolare presentata in Consiglio nel 2018 è ancora pendente in commissione. La proposta di legge proviene da un consiglio comunale e si prefigge il cambio di denominazione del comune¹³⁰ (proposta di legge di iniziativa popolare n. 6).

Per il 2018 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 42 e corrispondono al 72,5 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 15 (comprensiva della legge di modifica statutaria) e corrispondono al 25,8 per cento. Una sola legge rappresenta l'esito di proposte provenienti dalla Giunta e dal Consiglio, i due testi sono stati unificati durante l'esame in commissione (1,7%)¹³¹. Se si tiene conto della legge ad iniziativa congiunta la percentuale delle proposte di Giunta raggiunge il 73,35 e l'iniziativa di Consiglio il 26,65, con uno scostamento percentuale rispetto allo scorso anno dello 0,05% a favore dell'iniziativa consiliare. Lo scostamento è così minimo che si può affermare che la distribuzione tra i due attori è sostanzialmente equivalente all'anno precedente.

¹²⁷ Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

¹²⁸ Per l'anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

¹²⁹ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al successivo paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

¹³⁰ Per maggiori informazioni si veda la relazione concernente le politiche istituzionali.

¹³¹ L.r. 18 maggio 2018, n. 24 (Disposizioni in materia di sistema organizzativo del turismo, strutture ricettive, locazioni e professioni turistiche. Modifiche alla l.r. 86/2016).

Tabella n. 3 – Produzione legislativa anni 2015, 2016 e 2017 della decima legislatura divisa tra leggi d’iniziativa di giunta e leggi d’iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 (X)	17	68%	8	32%	25	100
2016	60	73,2%	22	26,8%	82	100
2017	47	73,4%	17 compresa la legge di modifica statutaria	26,6%	64	100
2018	42	72,5%	15 compresa la legge di modifica statutaria	25,8	57 + 1 di iniziativa GR e CR (1,7%)	100

Nel 2018 tre proposte di legge hanno seguito un iter di approvazione abbreviato perché sono state presentate direttamente all’aula, senza quindi passare dall’esame nella commissione di merito. Si tratta di 2 leggi proposte dall’esecutivo e di una di provenienza consiliare, firmatari i componenti dell’Ufficio di presidenza. Le proposte di legge di iniziativa dell’esecutivo andate direttamente in aula riguardano in un caso l’assunzione di provvedimenti per eventi meteorologici eccezionali (l.r. 60/2018), nel secondo caso si è trattato di inserire una disposizione transitoria per una migliore applicazione di una normativa già vigente (l.r. 54/2018). La proposta di origine consiliare ha riguardato l’erogazione di contributi straordinari a favore delle associazioni pro loco (l.r. 52/2018).

Dopo un ricorso all’iter abbreviato piuttosto ampio da parte dell’iniziativa consiliare, in particolar modo da parte dell’Ufficio di presidenza, nella precedente legislatura, l’utilizzo di tale istituto è costantemente diminuito, fino ai modesti dati del 2018. Il massimo utilizzo dell’iter abbreviato è stato rilevato tra il 2012 e il 2015 con una punta di 18 testi di legge per il 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di 14 leggi per il 2015 (2 di giunta e 12 di Consiglio). Negli ultimi anni il dato è rientrato nei limiti di un uso fisiologico reso necessario dall’urgenza di offrire rapide soluzioni a problemi sopravvenuti, attenendosi così il più possibile all’ordinario procedimento di partecipazione dei consiglieri alla formazione delle leggi e al contemporaneo dibattito nelle sedute delle commissioni per materia.

Tabella n. 4 – Proposte di legge approvate direttamente in aula per soggetto proponente

PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA		
ANNO	GR	CR
2012	3	7
2013	1	3
2014	5	13
2015	2	12
2016	0	3
2017	6	1
2018	2	1

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Questo paragrafo è dedicato all'esame delle leggi regionali sotto il profilo quantitativo effettuato rilevando la *dimensione fisica* degli elementi che compongono le singole leggi: articoli, commi e caratteri. Si tratta di una rilevazione prettamente numerica che ha il compito di evidenziare la corposità delle complesso delle leggi regionali nell'anno preso in esame. Lo scopo di questo tipo di rilevazione è di rendere maggiormente l'idea dell'impatto che la singola legge e ancor più l'intera produzione annuale può avere sull'ordinamento regionale complessivo.

Va premesso che le leggi toscane contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi e la cui composizione è conteggiata nella rilevazione per caratteri, che quindi concorrono alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione agli articoli e ai commi essendo organizzato in visto e in considerato.

Nel 2018, per le 58 leggi sono stati conteggiati¹³² complessivamente 749 articoli, 1.821 commi e 902.154 caratteri (Tab. n. 5).

Si può svolgere un confronto con i dati che si riferiscono al corrispondente anno della legislatura precedente, cioè il 2013, in cui sono state approvate 60 leggi, un numero leggermente maggiore della produzione del 2018. Le dimensioni fisiche rilevate nel 2013 corrispondono a 747 articoli, 1.482 commi e 752.768 commi¹³³.

¹³² Nel totale è stata conteggiata anche la composizione della legge di modifica statutaria che ha un iter di approvazione diverso dalle leggi ordinarie. Per una maggiore trasparenza si riportano qui di seguito i dati che riguardano la composizione della legge statutaria (l.r. 6 novembre 2018, n. 64): 1 articolo, 1 comma e 5016 caratteri.

¹³³ Si veda, nel rapporto sulla legislazione - anno 2013, la relazione relativa alla produzione e qualità della legislazione.

In questo caso è evidente come le leggi approvate nel 2013 sono composte da un numero minore di articoli, commi e caratteri nonostante il numero delle leggi approvate è leggermente superiore, 60 nel 2013 contro le 58 del 2018. La differenza è maggiormente apprezzabile se il confronto è svolto tra i dati rilevati per i commi e per i caratteri. Messa a confronto questi dati rilevano che la produzione del 2018 è composta da 339 commi in più rispetto alle 60 leggi del 2013; i caratteri rilevati dalle 58 leggi del 2018 risultano di 149.386 unità più di quelli rilevati nella produzione del 2013.

Dall'elenco delle leggi è facilmente individuabile che questo maggiore peso è dato soprattutto dalla legge regionale 62/2018 relativa al nuovo Codice del commercio che ha sostituito la normativa in materia di commercio in vigore dal 2005 (l.r. 28/2005) e che era stata più volte modificata nel corso degli anni.

Tabella n. 5 - Leggi regionali del 2015, del 2016, del 2017 e del 2018 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri

ANNI	2015	2016	2017	2018
ARTICOLI	337	1552	954	749
COMMI	787	3063	1843	1821
CARATTERI	432.270	1.455.710	983.733	902.154

La tabella sottostante, invece, scompone i dati, separandoli in base alla provenienza dell'iniziativa legislativa e quindi tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare.

Tabella n. 6 - Leggi regionali del 2018 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI ¹³⁴
ARTICOLI	638	65	749
COMMI	1627	117	1821
CARATTERI	783.328	82.259	902.154

L'analisi degli elementi quantitativi conferma la caratteristica rilevata negli anni precedenti di leggi di iniziativa giuntale composte da un maggior numero di articoli, commi e caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare.

¹³⁴ Compresi i dati rilevati per il testo di legge che ha riunito le proposte di Giunta e di Consiglio.

Proseguendo nell'analisi degli elementi fisici si evidenzia come su 42 leggi, circa dodici leggi di iniziativa della Giunta si collocano nella classe più ampia per i tre elementi rilevati, cioè articoli, commi e caratteri. Altre 26 leggi si collocano nelle prime due classi di ampiezza che vanno da 1 a 10 articoli e fino a 20 commi e a 10.000 caratteri; mentre nessuna delle leggi di iniziativa consiliare è andata oltre i 15 articoli, i 30 commi e i 15.000 caratteri situandosi così interamente nelle prime tre classi di ampiezza.

Tabella n. 7 - Leggi regionali del 2018 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2018						
ARTICOLI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 5	14	33,4	11	73,3	25	43,2
da 6 a 10	12	28,6	3	20,0	15	25,8
da 11 a 15	3	7,1	1	6,7	4	6,8
da 16 a 20	2	4,7	0	0	2	3,5
Oltre 20	11	26,2	0	0	11+ 1	20,7
TOTALE	42	100	15	100	58	100

Tabella n. 8 - Leggi regionali del 2018 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2018						
COMMI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
da 1 a 10	18	42,9	11	73,3	29	50,0
Da 11 a 20	6	14,3	3	20,0	9	15,5
da 21 a 30	3	7,1	1	6,7	4	6,8
da 31 a 40	3	7,1	0	0	3	5,2
Oltre 40	12	28,6	0	0	12+ 1	22,5
TOTALE	42	100	15	100	58	100

Tabella n. 9 - Leggi regionali del 2018 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

LEGGI REGIONALI DEL 2018						
CARATTERI	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 5.000	14	33,4	7	46,7	21	36,3
da 5.001 a 10.000	4	9,5	6	40,0	10	17,2
da 10.001 a 15.000	8	19,0	2	13,3	10	17,2
da 15.001 a 20.000	4	9,5	0	0	4	6,8
oltre 20.000	12	28,6	0	0	12+1	22,5
TOTALE	42	100	15	100	58	100

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Questo paragrafo analizza le parti che compongono il preambolo premesso all'articolato di ciascuna legge e che contiene la motivazione¹³⁵ dei contenuti e delle scelte operate nella legge. Il preambolo è parte integrante della legge, ma rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri¹³⁶, non essendo composto come il testo delle leggi in articoli e commi. La particolarità del preambolo, quindi, richiede un esame a parte dei suoi elementi costitutivi.

Le leggi del 2018, compresa la legge di modifica statutaria, contengono 382 'visto' e 400 'considerato'. Trentadue leggi su trentotto hanno un numero di 'visto' che vanno da uno a cinque; il preambolo di sedici leggi è composto da un numero di 'visto' che va da sei a dieci; le restanti dieci leggi hanno un numero di 'visto' che vanno da undici a ventuno. La legge che ha un preambolo composto da più 'visto' è la legge regionale 74/2018 (Legge di stabilità per l'anno 2019) con ventuno 'visto' e sedici 'considerato'. Di solito i 'visto' non superano mai i 'considerato', tranne in casi eccezionali come il citato testo della legge finanziaria dove non è particolarmente necessaria la motivazione dei contenuti quanto la definizione del quadro giuridico su cui incide la normativa.

Per quanto riguarda i 'considerato', trenta leggi sono composte da un minimo di uno ad un massimo di 5 'considerato'; altre sedici leggi contengono da un minimo di sei ad un massimo di dieci 'considerato'; altre dieci leggi vanno

¹³⁵ La motivazione è suddivisa in una parte, denominata 'visto', contenente il quadro giuridico e le fasi essenziali del procedimento, e in una seconda parte che raccoglie la motivazione vera e propria dell'intervento normativo introdotto con l'articolato, denominata 'considerato'. La motivazione, chiamata preambolo è anteposta all'articolato.

¹³⁶ Di questo fattore si deve tener conto nel confrontare la legislazione regionale toscana con altre legislazioni regionali che non hanno nei loro testi di legge un simile contenuto.

da un minimo di undici ad un massimo di venti '*considerato*'. Due leggi hanno rispettivamente ventidue '*considerato*' (l.r. 73/2018 contenente il collegato alla legge di stabilità 2019) e trenta (l.r. 41/2018 che modifica le leggi regionali 80/2015 e 65/2014 in relazione al rischio di alluvioni e alla tutela dei corsi d'acqua).

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2018 questa necessità si è verificata sei volte. Le modifiche sono conseguenza necessaria degli interventi apportati all'articolato della legge originaria, perché evidentemente ne cambiano in qualche modo la motivazione precedente.

L'andamento dei '*visto*' e dei '*considerato*', come cifra totale, è direttamente dipendente dal numero delle leggi approvate nell'anno. Esaminate negli anni le leggi regionali toscane hanno stabilizzato un contenuto medio di visto e di considerato racchiuso in un range che varia di poco e che oscilla mediamente tra i 6 e i 7 '*visto*' per legge, e tra i 5 i 7 '*considerato*', sempre in media per legge.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Tutte le leggi regionali toscane individuano nel preambolo le norme relative alla potestà legislativa esercitata nella legge regionale, la segnalazione rientra tra i '*visto*' inseriti all'inizio del preambolo. Il preambolo oltre a specificare, nella parte dedicata ai '*visto*', quali sono le disposizioni normative statali e regionali su cui si basa ciascuna legge, individua la tipologia di potestà legislativa che si sta esercitando.

La produzione normativa dell'anno 2018 vede in prevalenza l'esercizio contemporaneo della potestà concorrente e residuale, classificata come mista; in venticinque leggi, il 43,1%, infatti, si dichiara nel preambolo che si esercitano entrambe le potestà. Invece, sedici sono le leggi regionali che esercitano la competenza concorrente e in diciassette casi le leggi regionali esercitano la potestà residuale.

La potestà concorrente e la potestà residuale è esercitata in egual misura nelle leggi di iniziativa giuntale (13 concorrente e 13 residuale), sedici leggi esercitano le due potestà nella stessa legge. Le iniziative consiliari nel preambolo fanno riferimento all'esercizio misto delle potestà legislative in otto casi su quindici, in tre leggi si esercita la potestà concorrente e in altre quattro la potestà residuale.

Tabella n. 10 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 ¹³⁷	11	44	8	32	6	24	25	100
2016	26	31,7	19	23,2	37	45,1	82	100
2017	25	39	15	23,5	24	37,5	64 ¹³⁸	100
2018	16	27,6	17	29,3	24	43,1	58 ¹³⁹	100

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

Tabella n. 11 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la nona legislatura (anni 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)

	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	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
2012	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
2013	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
2014	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100
2015 ^(*)	15	36,6	20	48,8	6	14,6	41	100

(*) I dati del 2010 riguardano maggio – dicembre e i dati del 2015 sono riferiti a gennaio - marzo e rientrano nella nona legislatura

¹³⁷ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

¹³⁸ Comprende anche la legge statutaria.

¹³⁹ Comprende anche la legge statutaria.

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione per tipologia normativa sono state analizzate le leggi regionali ordinarie dell'anno 2018 escludendo la legge regionale di modifica statutaria, quindi 57 leggi.

Le leggi regionali dell'anno 2018 si situano in preponderante presenza nella tipologia normativa *manutenzione* che con 32 leggi raggiunge il 56,2 per cento di tutta la produzione normativa annuale, mantenendosi perfettamente in linea con le rilevazioni degli anni precedenti. Nel 2018 è stata approvata anche una legge di interpretazione autentica (l.r. 57/2018) in materia di piscine private ad uso pubblico, classificata nella voce corrispondente.

Le rimanenti 24 leggi sono distribuite tra altre 5 voci: settore, istituzionale, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio, dieci leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diversi ambiti, come si vedrà meglio nell'esaminare la classificazione per materia.

Sotto la voce istituzionale si collocano tre leggi, altre quattro rientrano tra le leggi provvedimento, sei sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni) e una legge è stata classificata alla voce intersettoriale.

Le tre leggi in materia istituzionale riguardano argomenti diversi tra cui si citano, per importanza, le disposizioni per il superamento del precariato in riferimento al personale regionale (l.r. 32/2018).

Tra le dieci leggi collocate alla voce *'settore'* va sicuramente citata per importanza la corposa legge regionale 62/2018 (*Codice del commercio*) che rivede tutta la normativa regionale del settore e sostituisce la legge regionale 28/2005 che conteneva il precedente Codice del commercio, più volte modificato negli anni. Altri interventi riguardano le attività e i beni culturali (l.r. 35/2018) e la materia sanitaria come la legge regionale relativa alla prevenzione vaccinale (l.r. 51/2018) e la legge regionale sul trattamento domiciliare del paziente emofilico (l.r. 66/2018). Altre disposizioni, sempre ricomprese sotto la voce settore, dispongono interventi per tutelare le piccole produzioni agricole locali (l.r. 12/2018) consentendo loro la lavorazione, la trasformazione ed il confezionamento dei propri prodotti.

La normativa classificata alla voce *'manutenzione'* è costituita soprattutto da disposizioni che intervengono con modifiche contenute nei confronti delle norme originali. Infatti, ventidue leggi sulle trentadue classificate come manutentive sono composte da un numero di articoli che va da uno a dieci. Altre tre leggi hanno un numero di articoli che non supera i venti. Nella maggior parte dei casi si interviene su una singola legge.

La legislazione del 2018 vede leggi mediamente rilevanti per la composizione e per interventi manutentivi in sette casi su trentadue. Si tratta di interventi composti da un minimo di ventisette articoli ad un massimo di

quarantasei. L'intervento di novellazione più corposo, di 46 articoli, riguarda la modifica della legge regionale 86/2016 in materia di turismo (l.r. 24/2018¹⁴⁰) ed è un testo che ha origine dall'unificazione della proposta legislativa della Giunta con quella di iniziativa consiliare, l'unificazione è avvenuta ad opera della commissione per materia. Altri due interventi abbastanza corposi riguardano in un primo caso la modifica di disposizioni in materia di consorzi di bonifica (l.r. 70/2018) e in un secondo caso interventi normativi su diverse leggi a seguito della seconda variazione di bilancio, interventi non strettamente finanziari (l.r. 68/2018).

Tra le leggi di manutenzione non compare per il 2018 la legge di manutenzione annuale che è stata approvata a fine anno ed è stata promulgata e pubblicata nel 2019 e verrà trattata tra la produzione legislativa del prossimo anno.

Le trentadue leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame introducono modifiche su 78 leggi già vigenti e nella maggior parte dei casi si interviene su leggi già precedentemente modificate.

Tabella n. 12 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa – anni 2015 - 2016 - 2017 e 2018 - decima legislatura

TIPOLOGIA DELLE LEGGI	ANNO 2015		ANNO 2016		ANNO 2017		ANNO 2018	
	NR	%	NR	%	NR	%	NR	%
ISTITUZIONALE	1	4	4	4,9	4	6,4	3	5,3
SETTORE	2	8	7	8,6	10	15,9	10	17,5
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	1	1,6	1	1,7
RIORDINO	0	0	8	9,8	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	1	1,2	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	4	4,9	2	3,1	4	7,0
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0	1	1,7
MANUTENZIONE	17	68	48	58,5	38	60,3	32	56,2
BILANCIO	5	20	10	12,1	8	12,7	6	10,6
TOTALE	25	100	82	100	63 ¹⁴¹	100	57 ¹⁴²	100

¹⁴⁰ Legge regionale 18 maggio 2018, n. 24 (Disposizioni in materia di sistema organizzativo del turismo, strutture ricettive, locazioni e professioni turistiche. Modifiche alla l.r. 86/2016).

¹⁴¹ Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

¹⁴² Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

6. LA CLASSIFICAZIONE PER MATERIE E PER MACROSETTORE

La classificazione delle leggi secondo una griglia divisa in 6 macrosettori, a loro volta suddivisa in 48 materie (o voci) serve a comprendere meglio il contenuto delle leggi regionali, individuando la materia in cui il legislatore toscano ha operato.

La produzione normativa ordinaria del 2018, esclusa quindi la legge di modifica statutaria, ha occupato tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione. Le 57 leggi regionali del 2018 occupano 23 voci, il 47,9 per cento, contro le 63 leggi regionali del 2017 che occupavano 20 voci corrispondenti al 41,6 per cento.

Il macrosetto che nel 2018 ha raccolto più leggi, è quella dei *‘servizi alla persona e alla comunità’* con diciassette leggi, segue il macrosetto dello *‘sviluppo economico e attività produttive’* con quattordici leggi; il macrosetto *‘territorio ambiente e infrastrutture’* ne raccoglie dodici, quello della *‘finanza regionale’* contiene 6 interventi tutti in tema di bilancio. Il macrosetto con meno leggi è quello *‘ordinamento istituzionale’* con soli quattro interventi; altrettante leggi sono state classificate alla voce *‘multisetto’* poiché comprendevano interventi ascrivibili a più macrosettori.

Le leggi che rientrano nella classificazione *‘servizi alla persona e alla comunità’* operano in materia di *‘tutela della salute’* (sette leggi), in materia di *‘servizi sociali’* (tre leggi) e in materia di *‘beni e attività culturali’* (tre leggi). Infine, le voci *‘lavoro’*, *‘formazione professionale’* e *‘istruzione scolastica’* vedono un intervento ciascuna.

Le quattordici leggi relative allo *‘sviluppo economico e attività produttive’* si ritrovano in sette delle tredici voci in cui si suddivide il macrosetto, tra le quali *‘sostegno all’innovazione per i settori produttivi’*, *‘miniere e risorse geotermiche’*, *‘turismo’*, *‘caccia e pesca’* e *‘agricoltura e foreste’*.

Infine, il macrosetto *‘territorio ambiente e infrastrutture’* raccoglie dodici leggi che si distribuiscono su cinque delle nove voci in cui si suddivide. La materia più frequentata è la *‘protezione della natura e dell’ambiente’* con quattro leggi, seguono *‘territorio e urbanistica’* e *‘risorse idriche e difesa del suolo’* ciascuna con tre interventi legislativi.

La voce *‘bilancio’* della macromateria *‘finanza regionale’* contiene sei leggi (legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità), in lieve diminuzione rispetto al numero dell’anno precedente, due leggi in meno.

Ad eccezione del macrosetto *‘ordinamento istituzionale’* che rispetto alla produzione del 2017 è passato da dieci leggi a quattro, per il resto la distribuzione delle leggi dell’anno 2018 segue lo stesso andamento del 2017 poiché gli scostamenti rilevati sono minimi.

Tabella n. 13 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2018

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2018	2018	2018
Ordinamento istituzionale Tot 2018 = 4	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>			
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	2	1	3
	5. Enti locali e decentramento	1		1
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)			
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2018 = 14	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)			
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi		1	1
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche	2	1	3
	14. Commercio, fiere e mercati	1		1
15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)		1	2 Compresa 1 lr di GR e CR	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2018	2018	2018
	16. Agricoltura e foreste	2	1	3
	17. Caccia, pesca e itticoltura	3		3
	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	1		1
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2018 = 12	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	3		3
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	4		4
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	3		3
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)	1		1
	25. Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile	1		1
	28. Altro (per es.:usi civici)			
	29. Multimateria			
	Servizi alla persona e alla comunità Tot 2018 = 17	30. Tutela della salute	2	5
31. Alimentazione				
32. Servizi sociali		3		3
33. Istruzione scolastica e universitaria			1	1

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2018	2018	2018
	34. Formazione professionale	1		1
	35. Lavoro	1		1
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali		3	3
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione			
	40. Spettacolo			
	41. Sport			
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)			
	43. Multimateria	1		1
Finanza regionale Tot 2018 = 6	44. Bilancio	6		6
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisetto ¹⁴³ Tot 2018 = 4	48. Multisetto	4		4
	TOTALE	42	14	57

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Le 57 leggi prodotte nel 2018, esclusa anche in questo caso la legge di modifica statutaria, sotto il profilo della tecnica legislativa di redazione risultano

¹⁴³ 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.

collocarsi per il 54,4 per cento, in numero assoluto 31 leggi, alla voce ‘*novella*’ cioè sono leggi di manutenzione che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa già in vigore. Il dato si discosta dal numero delle leggi che nella tipologia normativa sono state definite di ‘manutenzione’. Di solito queste due voci tendono a coincidere, ma in questo caso ci sono leggi che pur essendo di manutenzione hanno usato in ugual misura la tecnica del testo nuovo che quella della novellazione e sono state inserite alla voce ‘*tecnica mista*’ insieme ad altre leggi che per prevalenza sono state classificate in voci diverse.

Alla voce ‘*testo nuovo*’ sono ascritti ventidue testi di legge corrispondenti al 38,6 per cento della produzione legislativa esaminata. Le altre 4 leggi inserite alla voce ‘*tecnica mista*’ sono relative in due casi ad interventi legati al bilancio e in altre due casi si tratta di disposizioni varie. Nel 2018 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2018 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di novellazione con il 54,4 per cento, anche se in misura leggermente inferiore al dato del 2017 che si era attestato al 57,1 per cento.

Resta comunque confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, mediante modifiche espresse, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi, com’è stato per il 2018 con il nuovo testo del Codice del commercio (l.r. 62/2018).

Tabella n. 14 – Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2018	
	NR. LEGGI	%
Testo nuovo	22	38,6
Novella	31	54,4
Tecnica mista	4	7,0
Testo unico	0	0
Totale	57	100

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2018, hanno superato con successo il vaglio dell’assemblea consiliare sono quindici, sul totale delle 58¹⁴⁴ leggi approvate nell’anno e corrisponde al 25,8 per cento.

¹⁴⁴ Per le leggi di iniziativa consiliare è stata conteggiata anche la legge di modifica statutaria, visto che la proposta è stata presentata dai consiglieri.

La produzione del 2018 è in continuità con gli anni precedenti e con le ultime legislature, che vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo. Il fenomeno delle leggi di iniziativa consiliare, nato inizialmente come proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, ha assunto dimensioni e particolarità diverse e soprattutto si è espressa in molte e varie materie. Le leggi di iniziativa consiliare sono state espressioni della maggioranza o dell'opposizione separatamente, ma in alcuni casi ci sono state anche proposte congiunte.

Entrando nel merito delle quindici leggi di origine consiliare si evidenzia come le proposte di legge che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza¹⁴⁵ nel numero di quattro e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza. Altre otto proposte di legge che hanno superato il vaglio delle commissioni e dell'aula provengono dalla maggioranza. Una legge proviene da una delle minoranze, cioè il Movimento 5Stelle¹⁴⁶, e un'altra è il risultato dell'unificazione di due proposte di legge, sintesi di un testo firmato dalla maggioranza e l'altro sottoscritto dalla minoranza di sinistra. In questo caso la predisposizione di un testo condiviso è avvenuta per decisione della commissione, il lavoro istruttorio è stato svolto da un gruppo di lavoro politico – tecnico che ha presentato un testo unificato fatto proprio dalla commissione¹⁴⁷.

Anche la legge di modifica statutaria è il risultato dell'unificazione di due testi, uno di maggioranza e l'altro della minoranza di sinistra¹⁴⁸, la modifica ha riguardato l'articolo 4 dello Statuto ed ha introdotto tra le finalità principali che la Regione persegue anche la tutela e la valorizzazione dei beni comuni.

Delle quindici leggi ad iniziativa consiliare soltanto una ha seguito un iter abbreviato, la proposta proveniva dai componenti dell'Ufficio di presidenza. La proposta di legge è stata presentata direttamente in aula senza passare dalla commissione di merito¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Negli estremi dei lavori preparatori le proposte di legge risultano sottoscritte dai singoli consiglieri, come tutte le proposte peraltro, ma si possono ricondurre all'Ufficio di presidenza dalla dicitura apposta nel documento di deposito della proposta di legge che attesta espressamente come la proposta è di iniziativa dell'Ufficio di presidenza e in quale seduta è stata approvata, anche se fisicamente possono non esserci tutte le sottoscrizioni dei componenti dell'Ufficio di presidenza.

¹⁴⁶ Si tratta della legge regionale 13 giugno 2018, n. 30 (Clausola valutativa dell'Osservatorio regionale della legalità. Modifiche alla l.r. 50/1995).

¹⁴⁷ Legge regionale 21 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione ed il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale).

¹⁴⁸ Si tratta del gruppo politico denominato SI – Toscana a sinistra.

¹⁴⁹ Si tratta della legge regionale 17 settembre 2018, n. 52 (Interventi straordinari a favore delle associazioni pro loco).

Tabella n. 15 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della decima legislatura

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR. LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2015 ¹⁵⁰	8	25	32,0
2016	22	82	26,8
2017	17	64	26,6
2018	15	58	25,8
Totale legislatura	62	229	27,1

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

L'esame sotto il profilo della tipologia normativa esclude la legge di modifica statutaria e la ripartizione per tipologie avviene sulle quattordici leggi ordinarie. Delle leggi prese in considerazione sette sono leggi di manutenzione cui va aggiunta la legge di interpretazione autentica anch'essa sostanzialmente legge manutentiva. Altre quattro leggi appartengono alla categoria '*settore*'; due leggi vanno considerate come leggi provvedimento in quanto assegnano contributi straordinari una tantum. Per il 2018 nessun nuovo testo legislativo è rientrato nella classificazione '*istituzionale*'.

La categoria '*manutenzione*', compresa la legge di interpretazione, raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con otto leggi, cioè il 57,1%, rappresenta il raggruppamento più frequentato.

Si tratta per lo più di interventi di minima entità, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, cioè si tratta di leggi prevalentemente formate da pochi articoli, l'unica legge che supera i 10 articoli è la legge regionale 4/2018 di modifica della legge regionale 57/2013 che si occupa di prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico.

Sebbene si tratti di modifiche quantitativamente ridotte, sono svariate le materie interessate, per citarne solo alcune l'iniziativa consiliare è intervenuta in materia di beni e attività culturali, di tutela della salute, in materia di sviluppo

¹⁵⁰ Per l'anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l'inizio della X legislatura.

economico e in materia di cave¹⁵¹, in materia istituzionale con le modifiche alla legge regionale 5/2008 in materia di rinnovo degli incarichi (l.r. 20/2018).

La voce 'settore', in cui si concentra l'altro gruppo consistente di leggi, vede interventi in materie quali la tutela della salute, con l'intervento quantitativamente più consistente che dispone in materia di prevenzione vaccinale (l.r. 51/2018); l'agricoltura, con la già citata legge regionale 12/2018 in materia di trasformazione e confezionamento in proprio di limitati quantitativi di prodotti ad opera di aziende agricole attive sul mercato locale; le attività culturali con la legge regionale contenente disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini regionali (l.r. 35/2018).

Le due leggi provvedimento dispongono l'erogazione di contributi in via straordinaria nei confronti delle scuole per l'infanzia allo scopo di favorire la registrazione delle presenze (l.r. 59/2018) e interventi una tantum a favore delle associazioni pro loco (l.r. 52/2018).

Tabella n. 16 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2016, nel 2017 e nel 2018

ANNO	2016		2017		2018	
	Nr. LEGGI	%	Nr. LEGGI	%	Nr. LEGGI	%
ISTITUZIONALE	2	9,1	0	0	0	0
SETTORE	3	13,6	2	11,8	4	28,6
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	2	9,1	1	5,8	2	14,3
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	1	7,1
MANUTENZIONE	15	68,2	14	82,4	7	50,0
BILANCIO	0	0	0	0	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	22	100	17	100	14 ¹⁵²	100

¹⁵¹ Anche nel caso delle leggi di iniziativa consiliare maggiori approfondimenti sono presenti nelle relazioni per materia.

¹⁵² Esclusa la legge di modifica statutaria.

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2018 occupa quattro dei sei ambiti individuati, con una legge presente nell'“ordinamento istituzionale”¹⁵³, 4 leggi collocate nello “sviluppo economico e attività produttive”, 9 nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità”. Nessuna legge del 2018 può essere ascritta all'ambito della “finanza regionale” e nessuna al multisettore, come peraltro già rilevato nell'anno 2017 (Tab. 17).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le 14 leggi di iniziativa consiliare coprono 8 materie, cioè il 16,6 per cento. Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono la tutela della salute (5 leggi), l'istruzione scolastica (1), i beni e le attività culturali (3) nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”; agricoltura e foreste (1), turismo (1), commercio e fiere (1), sostegno e innovazione per i settori produttivi (1) all'interno dello “sviluppo economico”, infine per il macrosettore *ordinamento istituzionale* una legge rientra nella voce personale e amministrazione.

La distribuzione per macrosettori e per materie conferma come le leggi di iniziativa consiliare approvate nell'anno 2018 spaziano con successo su diverse materie, intervenendo in ambiti assai diversi tra loro e anche se con numero più ridotto di interventi normativi rispetto agli anni precedenti, l'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio, come è stato anche il dato della rilevazione per l'anno 2016 e 2017.

Tabella 17 - Classificazione per macrosettore dell'anno 2016, dell'anno 2017 e dell'anno 2018 per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI ----- MATERIE	2015	2016	2017	2018	TOTALI
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	6	5	3	1	15
SVILUPPO ECONOMICO	--	5	2	4	11
SERVIZI ALLA PERSONA	2	7	9	9	27
TERRITORIO AMBIENTE	--	5	3	--	8
FINANZA REGIONALE	--	--	0	--	--
MULTISETTORE	--	--	0	--	--
TOTALI	8	22	17	14	61

¹⁵³ Si tenga conto che attiene all'ambito dell'ordinamento istituzionale anche la legge di modifica statutaria che non è stata considerata ai fini delle varie classificazioni utilizzate per le leggi ordinarie.

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1 TECNICA LEGISLATIVA

La produzione legislativa dell'anno 2018, dal punto di vista della tecnica legislativa, non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato nei rapporti degli anni precedenti e che si evince dall'analisi delle precedenti classificazioni: 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. Sebbene gli strumenti informatici spesso permettano, attraverso la realizzazione di banche dati, di fornire ai cittadini e agli operatori testi legislativi coordinati con tutta la sequenza delle modifiche sopraggiunte, le leggi lungamente rimaneggiate hanno comunque bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, allo scopo di eliminare le contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

Un ulteriore passo in questo senso è stato fatto con l'abrogazione della legge regionale 28/2005 contenente disposizioni sul commercio. Si trattava di una corposa normativa che si auto-dichiarava testo unico, modificata più e più volte e che è stata sostituita dalla legge regionale 62 del 23 novembre 2018 (Codice del commercio). La nuova legge regionale ha operato un riassetto complessivo delle norme in materia di commercio inserendo i necessari aggiornamenti e cercando di coordinare le disposizioni per dare maggiore organicità alla normativa in vigore¹⁵⁴ ed ha contemporaneamente abrogato 9 leggi e 27 articoli.

9.2 LEGGI IN VIGORE¹⁵⁵

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2018 sono 1.201. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.434) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.233).

Secondo un metodo che la Regione Toscana ha adottato da qualche tempo, dal numero delle leggi formalmente in vigore si cerca di far emergere il numero delle leggi toscane *sostanzialmente* in vigore. Quest'ultimo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni, la legge di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Svolgendo

¹⁵⁴ Anche in questo caso per gli approfondimenti si rimanda alla relazione per materia, in particolare alle politiche per lo sviluppo economico.

¹⁵⁵ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

questo tipo di operazione alla fine del 2018 l'ordinamento toscano è composto da circa 683 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.201 leggi formalmente in vigore risulta che circa 645 leggi recano modifiche ad altre leggi, di cui 382 contengono solo modifiche e rientrano interamente nei testi di base, e 210 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito numerosissime modifiche, si continua a segnalare la legge regionale 40/2005 (in materia di servizio sanitario regionale) che è stata modificata da 45 leggi; la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (cosiddetta legge sulla caccia) già da tempo sottoposta, quasi annualmente, ad interventi di modifica che attualmente hanno raggiunto il numero di 35 operazioni di manutenzione; la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) su cui sono intervenute 34 leggi di modifica.

Gli interventi manutentivi di cui si parla in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nelle legge alla sua prima entrata in vigore.

9.3 ENTRATA IN VIGORE

Le leggi entrate in vigore anticipatamente nel 2018, sono il 51,8 per cento, pari a 30 leggi su 58.

Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, e in alcuni, sebbene più rari casi, l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Delle 30 leggi del 2018 con l'entrata in vigore anticipata, 8 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione rispetto alle 13 leggi dell'anno precedente.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate; ma non mancano leggi di altri ambiti, come la legge che detta disposizioni relative all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (l.r. 28/2018), oppure le norme per gli interventi urgenti per fronteggiare gli eventi meteorologici eccezionali (l.r. 60/2018).

Le restanti 22 leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione appartengono alle materie più varie: si va dagli ambiti territoriali di caccia (l.r. 8/2018), alle disposizioni relative ai tirocini non curricolari (l.r. 15/2018), all'istituzione di un nuovo comune per fusione (l.r. 63/2018), alla legge regionale in materia di prevenzione vaccinale (l.r. 51/2018). Così come sono entrate in vigore il giorno successivo alla pubblicazione la legge

con le nuove disposizioni sulle articolazioni delle zone distretto (l.r. 65/2018), la legge che ha previsto contributi per favorire la registrazione delle presenze nelle scuole per l'infanzia (l.r. 59/2018) e la legge a sostegno delle associazioni pro loco (l.r. 52/2018). Quattordici delle trenta leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti e quattro sono interventi di tipo finanziario (leggi di bilancio, rendiconto, variazioni, assestamento). Tutte le leggi regionali che prevedono un'entrata in vigore anticipata devono inserire le motivazioni di tale necessità nel preambolo

Il 46,5 per cento delle leggi regionali dell'anno 2018, cioè ventisette leggi su cinquantotto, hanno la normale entrata in vigore passati i 15 giorni dalla pubblicazione. Una sola legge entra in vigore sessanta giorni dopo la pubblicazione, si tratta della legge regionale 41/2018 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni". Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014); nel preambolo alla legge si spiega la necessità di posporre l'entrata in vigore per *'consentire la massima conoscibilità delle disposizioni'* da parte degli operatori e degli utenti ai fini di una sua corretta applicazione.

Tabella n. 18 - Entrata in vigore delle leggi della decima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
ANNO 2015	7	28%	16	68%	1	4%	25	100
ANNO 2016	33	40,3	49	59,7	0	0	82	100
ANNO 2017	31	48,4	33	51,6	0	0	64	100
ANNO 2018	27	46,5	30	51,8	1	1,7	58	100

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

PREMESSA

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 2018 la Commissione ha esaminato complessivamente 9 atti e più precisamente 3 proposte di deliberazioni e 6 proposte di legge.

1. FUNZIONI DI CONTROLLO

La proposta di deliberazione 311: Piano regionale per la qualità dell'aria ambientale (PRQA). Il Piano è stato redatto secondo quanto indicato dal decreto legislativo 155 del 13 agosto 2010 e da attuazione alla direttiva europea 2008/50/CE. Il decreto attribuisce alle Regioni la competenza ad adottare, a seguito della valutazione della qualità dell'aria, specifici piani nel caso del superamento dei valori limite con interventi di riduzione delle emissioni inquinanti per il raggiungimento dei valori limite dei valori critici entro i termini previsti e misure per il perseguimento dei valori obiettivo e per il mantenimento della qualità dell'aria, nonché piani per la riduzione del rischio di superamento del valore limite, dei valori obiettivo e delle soglie di allarme. Nel dicembre 2015, il Ministero dell'ambiente, la Conferenza delle regioni, l'ANCI e i sindaci delle città metropolitane hanno sottoscritto uno specifico protocollo finalizzato a definire e attuare misure omogenee su scala di bacino per il miglioramento e la tutela della qualità dell'aria e la riduzione delle emissioni di gas climalteranti. Il protocollo prevede l'utilizzo in modo coordinato delle reti di monitoraggio della qualità dell'aria da parte del sistema delle agenzie regionali di protezione ambientale e le azioni di informazione e divulgazione mirate alla corretta comunicazione dei rischi ambientali e sanitari ai cittadini.

La Regione Toscana, condividendo lo spirito e le linee di intervento previste dal protocollo, ne ha preso atto con la delibera di Giunta regionale n. 4 del 12 gennaio 2016.

La Commissione ha espresso parere preventivo, sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza dell'atto 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.

Infine sono stati esaminati, ai fini delle “osservazioni” per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione, 5 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

Sulla proposta di deliberazione 363, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all’anno finanziario 2017, divenuta poi delibera del Consiglio regionale, 54/2018, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, valutando in maniera positiva la strada intrapresa per la progressiva diminuzione dell’avanzo di amministrazione nonché per il progressivo contenimento della spesa e ha raccomandato 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.

L’avanzo di amministrazione deriva in buona parte da risparmi che vanno dalle missioni dei consiglieri alle spese di rappresentanza, ai convegni ecc. e appare quindi positivo che tale liquidità sia dovuta a risparmi, spese oculate e politiche di bilancio assennate, in un momento di difficoltà economica senza precedenti in cui anche il Governo centrale richiede alla finanza pubblica una maggiore cautela.

Lo schema di rendiconto di cui alla proposta di deliberazione 363/2018 è quello di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 118/2011, che assume valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria. La contabilità finanziaria risulta affiancata, ai solo fini conoscitivi, dalla contabilità economico patrimoniale, con la conseguente predisposizione degli schemi di Stato patrimoniale e Conto economico in ottemperanza alle disposizioni di cui all’articolo 11, comma 14 del decreto legislativo 118/2011.

Sulla proposta di legge 279, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all’anno finanziario 2017, divenuta poi legge regionale 44/2018, la Commissione ha espresso parere referente.

La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza evidenziando che sono stati rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale.

L’indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti dalle attuali disposizioni normative, in particolare dall’articolo 62 del decreto

legislativo 118/2011, come risulta dall'apposito prospetto dimostrativo del rispetto dei limiti di indebitamento. L'esercizio 2016 caratterizza la fase di avvio della contabilità economico patrimoniale armonizzata introdotta dal decreto legislativo 118/2011, come modificato e integrato dal decreto legislativo 126/2014. In particolare l'articolo 2 prevede che le Regioni e gli enti locali affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico patrimoniale che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali dal punto di vista sia finanziario che economico-patrimoniale. A tal fine sono previsti nuovi schemi di rilevazione quali il conto economico e lo stato patrimoniale, nonché il piano dei conti integrato. Nel corso del 2017 è proseguita l'attività di ricognizione e stima del patrimonio regionale, non ancora conclusa. Si è completata la ricognizione del demanio strumentale delle funzioni specifiche quali strade, strade ferrate, acquedotti d'interesse regionale, opere idrauliche nonché infrastrutture telematiche (banda larga) che hanno comportato un incremento della voce "immobilizzazioni materiali".

Il rendiconto 2017 presenta un disavanzo finanziario; tale disavanzo è da ascrivere principalmente alla gestione di competenza con riguardo alla spesa in conto capitale ed alle risultanze delle contabilità speciali, che ha generato uno squilibrio imputabile all'avanzo iscritto sui capitoli di spesa riconducibili alla regolarizzazione contabile di residui perenti legati all'anticipazione sanitaria, in applicazione delle disposizioni dettate dal decreto legislativo 118/2011 secondo le quali i residui perenti devono essere reiscritti sui pertinenti capitoli di origine.

In conclusione sulla base delle disposizioni di legge vigenti viene comunque rispettato il principio del pareggio di bilancio che vede il saldo di parte corrente e il saldo finale di competenza in attivo.

Sulla proposta di deliberazione 394, concernente il Bilancio Consolidato per l'anno 2017 - Approvazione ai sensi del D.Lgs. 118/2011 - Art. 68, divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 89/2018, la Commissione ha espresso parere referente. I nuovi principi relativi all'armonizzazione dei bilanci, contenuti nel decreto legislativo 118/2011, rafforzano la necessità di leggere l'azione amministrativa degli enti territoriali nel suo insieme, richiedendo all'ente capogruppo la redazione del bilancio consolidato che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale nonché il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate ricomprese nel perimetro di consolidamento.

Il Bilancio consolidato della Regione Toscana per l'esercizio 2017 evidenzia un risultato economico positivo. Nessun ente o società ha presentato risultati economici d'esercizio negativo. Gli enti e le società oggetto di consolidamento presentano, tutti, nei loro bilanci d'esercizio un patrimonio netto positivo.

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.

Infine la Commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio regionale e con i rappresentanti degli enti dipendenti della regione.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo costituzionalmente necessario, trova definizione nell'articolo 66 dello Statuto in quanto "*[...]organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta*".

L'obbligo della legislazione regionale di conformarsi a un'allocazione delle funzioni amministrative ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione trova, dunque, nella presenza del CAL la propria necessaria garanzia istituzionale.

Appare tuttavia imprescindibile una profonda rivisitazione della legge istitutiva (l.r. 22/1998, poi sostituita dalla l.r. 36/2000) per rinnovare il ruolo e le competenze di questo organismo all'interno dell'ordinamento e del sistema delle relazioni istituzionali regionali, soprattutto alla luce di un contesto istituzionale statale mutato con l'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 - la cosiddetta "legge Delrio" - che ha profondamente trasformato le province nella composizione degli organi e creato le città metropolitane e dell'avvio del percorso di attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul regionalismo differenziato da parte della Regione Toscana.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel 2018 sono state convocate 11 sedute del CAL per l'esame di: 18 proposte di legge; 4 proposte di deliberazioni; 8 proposte di regolamenti; 2 decisioni ex lege 243/2012.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole: 5 di questi contengono "raccomandazioni" ed 1 "condizioni".

In particolare i pareri accompagnati da raccomandazioni riguardano: 2 proposte di legge, 1 proposte di deliberazione e 2 proposte di regolamento.

Il parere "condizionato" all'accoglimento di richiesta di modifiche si riferisce alla proposta di legge 185 (Disposizioni in materia di gestione del rischio di alluvioni e potenziamento della tutela dei corsi d'acqua. Abrogazione alla legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 "Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua". Modifica alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 "Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri") su cui il Consiglio delle autonomie locali ha espresso un nuovo parere, ai sensi

dell'articolo 68, comma 5 del regolamento interno del Consiglio regionale 27/2015, dal momento che l'originaria proposta di legge, nel corso dell'esame svolto dalla Quarta Commissione consiliare referente, è stata oggetto di un rilevante lavoro di riscrittura che ha prodotto un nuovo testo con sostanziali e ampie modifiche di contenuto normativo.

Il CAL ha ritenuto di formulare un parere “condizionato” all'accoglimento delle osservazioni, presentate da ANCI Toscana, che l'assemblea plenaria ha ritenuto di condividere. E' opportuno precisare che tali osservazioni sono state accolte dalla commissione consiliare referente e trasmesse all'aula consiliare per l'approvazione definitiva del provvedimento.

Le proposte di legge contenenti raccomandazioni sono:

Proposta di legge 257 - Esercizio dell'attività di acquacoltura in mare. Modifica alla legge regionale 7 dicembre 2005, n 66. (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca professionale e dell'acquacoltura).

La raccomandazione è relativa alle modifiche da apportare all'articolo sulla concessione di zone di mare territoriale per la realizzazione degli impianti di acquacoltura.

Proposta di legge 276_- Agenzia regionale per il lavoro. Modifiche alla l.r. 32/2002. Disposizioni di riordino del mercato del lavoro.

In merito alla proposta di legge, il CAL fa propri, in forma di “raccomandazioni”, i contenuti emendativi del documento presentato congiuntamente da ANCI Toscana e UPI Toscana in merito alla definizione degli accordi per l'utilizzo degli immobili di proprietà delle province, della città metropolitana e degli enti locali, quali sedi dei centri per l'impiego.

Il CAL ha espresso parere favorevole con raccomandazioni alla proposta di deliberazione n. 417 - Nota di aggiornamento al DEFR 2019. Approvazione. Condividendo il documento presentato da ANCI Toscana il CAL, nel valutare positivamente la metodologia della messa a sistema delle risorse europee, nazionali, regionali e locali, con cabine di regia più specifiche per gli ambiti delle politiche e dei territori, individua negli interventi per incrementare il patrimonio abitativo pubblico, nel contrasto al dissesto idrogeologico e nella prevenzione sismica, le azioni ritenute non solo urgenti ma anche necessarie per la ripresa economica regionale.

Completa il quadro dei pareri approvati con raccomandazioni, quello relativo alla proposta di “Regolamento di attuazione dell'articolo 216 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio. Deliberazione della Giunta regionale n. 525, adottata il 21 maggio 2018.”

Anche per questo provvedimento il CAL fa proprie le osservazioni di ANCI Toscana per proporre alcune modifiche di minimo dettaglio al regolamento che agevolerebbero la lettura e l'applicazione delle norme.

Per quanto riguarda la "Proposta di regolamento per lo svolgimento delle elezioni degli organi dei consorzi di bonifica, in attuazione dell'articolo 11 comma 5 della legge regionale 27 dicembre 2012 n. 79 e s.m.e i. Deliberazione della Giunta regionale n. 1028, adottata il 18 Settembre 2018", il CdAL formula

la raccomandazione che, nell'assegnazione dei seggi, sia ripristinato il preesistente rapporto tra seggi assegnati alla lista che consegue il maggior numero di voti (quattro su cinque) e i seggi attribuiti alla lista che ottiene un numero di voti immediatamente inferiore (uno su cinque), per evitare problemi di "governance", con gravi ripercussioni sull'operatività stessa dei consorzi di bonifica.

2.1 LE PROPOSTE DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO PER LA REGIONE TOSCANA

Il CAL ha affrontato in seduta plenaria l'esame delle proposte di regionalismo differenziato per la Regione Toscana, richiesto dalla Giunta regionale in attuazione della risoluzione 217 del 17 luglio 2018 del Consiglio regionale che ha impegnato la Giunta regionale ad attivare il coinvolgimento degli enti locali, tramite il Consiglio delle autonomie locali su tale materia.

A seguito dell'ampio dibattito che è scaturito dalla comunicazione della Giunta regionale, il CAL ha deliberato di condividere il percorso intrapreso per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia sulle materie individuate e di ritenere che, nel processo di attuazione dell'articolo 116, comma terzo della Costituzione, la Regione:

- debba coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali;
- debba costituire una commissione speciale per il "regionalismo differenziato" composta da ANCI Toscana, in rappresentanza dei comuni e della città metropolitana di Firenze, e da UPI Toscana in rappresentanza delle province;
- sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie, nel rispetto del principio di sussidiarietà, debba dare piena valorizzazione del ruolo dei comuni, delle province e delle città metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 LA COLLABORAZIONE CON LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

La legge 5 giugno 2003, n. 131 disciplina la funzione consultiva della sezione regionale di controllo della Corte dei conti chiamata a collaborare con le Regioni ai fini dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e in tema di contabilità e finanza pubblica.

L'operatività della funzione di raccordo tra il CAL e la Corte dei conti è resa possibile nella Regione Toscana grazie alla convenzione del 16 giugno 2006, sottoscritta dai presidenti della Giunta regionale, della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana e del CAL.

La convenzione ha previsto importanti momenti di scambio di informazioni in merito all'attività di controllo sugli enti locali e ha disciplinato le modalità per la richiesta di consulenza della Corte dei conti da parte dei soggetti pubblici. E' infatti previsto che tali richieste siano presentate tramite il Consiglio delle autonomie locali a cui è riconosciuta anche la facoltà di porre direttamente quesiti, in materia di contabilità pubblica, a condizione che abbiano una valenza ed un interesse generale.

Da segnalare che il CAL ha ritenuto utile e opportuno consentire la più ampia diffusione dei pareri formulati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, rendendoli disponibili alla lettura sul proprio sito web.

Nel 2018 le richieste, pervenute al CAL ed inoltrate alla Sezione regionale di controllo, sono state 23 ed hanno riguardato quesiti legati soprattutto alla gestione del personale, alla predisposizione dei bilanci degli enti locali, alle partecipazioni pubbliche e al funzionamento degli organi istituzionali.

3.2 NOMINE E DESIGNAZIONI

L'articolo 66 dello Statuto affida al CAL le nomine e le designazioni di rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali. Inoltre l'articolo 22, comma 1, della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organismi amministrativi di competenza della Regione), prevede che dette nomine e designazioni siano effettuate, "secondo le disposizioni del proprio regolamento interno, sentite le associazioni degli enti locali interessate".

Nel 2018, su proposta di ANCI Toscana, il Consiglio delle autonomie locali ha approvato 1 delibera di designazione per un totale di 3 rappresentanti degli enti locali in organismi di nomina regionale.

LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Rita Lupi

1. PREMESSA

Il nuovo Codice del Terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117) riconosce come finalità proprie degli enti di Terzo settore, l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, in attuazione dei principi costituzionali di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo.

Lo Statuto della Regione Toscana, nel riconoscere “l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale” (articolo 59, comma 1), individua la Conferenza permanente delle autonomie sociali (CoPAS) quale “luogo” di rappresentanza e di dialogo, con la Regione, delle organizzazioni che operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e del non profit.

Le novità introdotte dal decreto legislativo 117/2017, con conseguenti ampie e sostanziali interventi strutturali delle forme e modalità di organizzazione e amministrazione degli enti di Terzo settore, rendono davvero improcrastinabile una sostanziale modifica della legge istitutiva della CoPAS (l.r. 21/2014) non più adeguata a rappresentare, nel confronto con le istituzioni pubbliche, i nuovi bisogni che il territorio esprime. Conseguentemente la CoPAS ha promosso un dibattito, al suo interno e in varie occasioni pubbliche, per avviare una riflessione sul ruolo del Terzo settore e delle sue organizzazioni sui temi della programmazione, della realizzazione dei servizi e dei compiti delle istituzioni pubbliche rivolti alla valorizzazione e sostegno delle proposte che emergono dall'auto organizzazione della società civile.

Al fine di fornire un contributo fattivo nella definizione dei rapporti con le istituzioni pubbliche, l'assemblea della CoPAS ha approvato un documento, trasmesso alla Prima Commissione consiliare, con l'indicazione di alcune proposte per una revisione della legge istitutiva che consenta la definizione del ruolo e delle competenze degli enti di Terzo settore più adeguati ai mutamenti sociali a cui assistiamo. In sintesi si propone: di modificare la composizione della CoPAS che risulta carente sul piano rappresentativo rispetto a categorie di soggetti che il decreto legislativo 117/2017 riconosce come appartenenti al Terzo settore; di rapportare il numero dei componenti all'entità/peso/incidenza dell'organizzazione da rappresentare; un maggiore coinvolgimento pro-attivo nei percorsi di co-programmazione a livello regionale in base a intese o protocolli da stipulare con la Giunta regionale; la possibilità di esprimere pareri obbligatori

sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale e su tutte le proposte di atti di competenza del Consiglio regionale per i profili attinenti alle materie di competenza.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI OBBLIGATORI

Nel 2018 sono state convocate 5 riunioni per l'esame di 7 provvedimenti relativi a: 3 proposte di legge; 4 proposte di deliberazioni.

I pareri sono stati tutti espressi con voto favorevole e, tra questi, 2 contengono "raccomandazioni". Va segnalato che non sono stati formulati pareri condizionati all'accoglimento di richiesta di modifiche ai provvedimenti.

I pareri accompagnati da raccomandazione riguardano:

Proposta di legge 272 - Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015, d'iniziativa consiliare.

Nell'esprimere parere favorevole, si raccomanda che il gruppo di lavoro paritetico, politico e tecnico, tra Giunta e Consiglio regionale, previsto nel preambolo del provvedimento, presenti alla CoPAS una relazione dell'attività svolta, in considerazione del fatto che le organizzazioni rappresentate in CoPAS partecipano e contribuiscono alla realizzazione di politiche di welfare generativo e di coesione sociale che il modello di economia circolare propone di perseguire.

Proposta di deliberazione 383 - Documento di economia e finanza regionale 2019. Approvazione.

La raccomandazione formulata dalla Copas puntualizza la necessità che la revisione degli obiettivi di risultato sia coerente con gli obiettivi di sostenibilità, con particolare attenzione ad alcune aree/problema individuate con la rilevazione degli indicatori di "benessere". Segnatamente si sottolinea la necessità che i temi del recupero e della valorizzazione delle aree interne, dal punto di vista sociale ed economico, siano coerenti con la visione di "economia circolare" che la Regione assume. Si rileva inoltre la necessità, per la piena attuazione di tali processi, di percorsi educativi, formativi e di sensibilizzazione volti alla piena partecipazione dei cittadini.

2.1 OSSERVAZIONI SU PROPOSTE DI LEGGE

La legge regionale 15 aprile 2014, n. 21 prevede che la CoPAS formuli pareri obbligatori solo sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti di programmazione. Ne consegue che provvedimenti di importante impatto sociale, su tematiche significative per gli enti del Terzo settore, non sono assegnati alla CoPAS per l'espressione di un parere.

Tuttavia l'assemblea della CoPAS ha ritenuto opportuno inviare alla Terza Commissione competente in materia, a titolo collaborativo, alcune osservazioni in merito alla proposta di legge 261/2018 (Disciplina dei rapporti

tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano in ambito regionale. Abrogazione della legge regionale 24 novembre 1997, n. 87), facendo seguito al confronto che si è tenuto in sede di audizione.

Alcune proposte di modifica illustrate nel documento sono state accolte nel corso dei lavori della commissione ed hanno riguardato: la definizione delle attività che le cooperative sociali possono svolgere ai sensi del decreto legislativo 112/2017 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106); la necessità di un supporto della Regione agli enti locali con emanazione di “Linee guida” per gli affidamenti di contratti pubblici alle cooperative sociali; l’eliminazione di indicazioni “opzionali” per l’affidamento alle cooperative sociali di tipo B - che si occupano dell’inclusione lavorativo di soggetti svantaggiati - di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria; il richiamo del decreto legislativo 117/2017 per quanto riguarda la possibilità di utilizzo dei beni pubblici in favore di cooperative sociali e loro consorzi per finalità di utilità sociale.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 IL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ 2018

La CoPAS organizza i propri lavori sulla base di un programma annuale di attività. Il documento, approvato nella seduta del 12 febbraio 2018, è stato trasmesso all’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale come stabilito dalla legge regionale 21/2014.

In continuazione con le attività iniziate nell’anno precedente, il programma di attività 2018 prevede di mettere a fuoco tematiche e modalità di lavoro volte a “sviluppare il valore nelle Autonomie sociali” nella valutazione di impatto sociale anche alla luce delle disposizioni introdotte dalla riforma del Terzo settore (l.106/2016, d.lgs. 117/2017).

A tal fine il dibattito all’interno della CoPAS ha fatto emergere la necessità di implementare il modello sintetico di valutazione, elaborato lo scorso anno in collaborazione con i ricercatori dell’Università di Firenze/Dipartimento di scienze per l’economia e l’impresa, con una sperimentazione del modello in tre tipologie di enti presenti in CoPAS, relative alla cooperazione sociale, al volontariato e alla promozione sociale.

I risultati del percorso di sperimentazione sono stati presentati nel corso della Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana il 24 gennaio 2019.

Inoltre, in collaborazione con il Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM), la CoPAS si è attivata per far conoscere le opportunità per accedere gratuitamente alla programmazione televisiva RAI, in spazi dedicati alle attività delle associazioni senza fini di lucro.

LA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

PREMESSA

L'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, in vigore dal 2005, colloca la Commissione regionale per le pari opportunità (di seguito CRPO) tra gli organi di tutela e garanzia; essa è disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 (Commissione regionale per le pari opportunità) ed è costituita da 19 componenti. Nel corso del 2018, ha svolto 15 sedute e l'ufficio di presidenza si è riunito 15 volte.

1. IL RUOLO DELLA CRPO NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEGLI ATTI CONSILIARI

La commissione è un organismo che esprime pareri obbligatori sui provvedimenti legislativi ed amministrativi della Regione Toscana che abbiano rilevanza per le politiche di genere. Può inoltre esprimere osservazioni su tutti gli atti all'esame del Consiglio regionale.

Le competenze consultive della CRPO sono disciplinate dall'articolo 5 della legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 in virtù del quale: “esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia elettorale, di nomine, di pari opportunità, di organizzazione del personale, di bilancio preventivo regionale nonché sul programma regionale di sviluppo, sugli atti di programmazione generale e di settore nonché sui programmi di attività dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e dell'Agenzia regionale di sanità (ARS)”.

Nel 2018, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della legge istitutiva e dell'articolo 71, comma 2, del regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, la CRPO ha espresso 5 pareri obbligatori, di cui 2 relativi a proposte di legge, 3 relativi a proposte di deliberazione 2 pareri obbligatori non sono stati espressi, come di seguito elencati:

- Parere obbligatorio non espresso nella Seduta n. 52, del 16 aprile 2018 su: Proposta di legge n. 266 (Modifiche alla legge regionale 8 febbraio 2008 “Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione”. Disposizioni in materia di rinnovo degli incarichi.)

La Commissione ha preso atto della proposta di legge 266 ed ha comunicato di aver ritenuto di rinunciare all'espressione del parere

obbligatorio in considerazione che tale proposta non riguardava i profili attinenti al rispetto e alla promozione dei principi costituzionali e statutari di parità e di non discriminazione tra i generi.

- Parere obbligatorio non espresso nella seduta n. 53 del 7 maggio 2018 su: Proposta di legge 267 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n.1 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti).

La commissione ha preso atto della proposta di legge 267 ed ha comunicato di aver ritenuto di rinunciare all'espressione del parere obbligatorio in considerazione che tale proposta non riguardava i profili attinenti al rispetto e alla promozione dei principi costituzionali e statutari di parità e di non discriminazione tra i generi.

- Parere favorevole espresso a maggioranza nella seduta n. 56 del 5 luglio 2018 su: Proposta di deliberazione 371 (Documento di economia e finanza regionale 2018. Sezione programmatica. Integrazione della Nota di aggiornamento (DCR 97/2017) ai sensi dell'art. 8 comma 5 bis L.R. 1/2015 – Approvazione).
- Parere favorevole espresso a maggioranza con osservazioni nella seduta n. 57 del 25 luglio 2018 su: Proposta di deliberazione 383 (Documento di economia e finanza regionale 2019. Approvazione).
- Parere favorevole espresso a maggioranza nella seduta n. 63 del 10 dicembre 2018 su: Proposta di deliberazione 417 (Nota di aggiornamento al DEFR 2019. Approvazione).
- Parere favorevole espresso a maggioranza nella seduta n. 63 del 10 dicembre 2018 su: Proposta di legge 325 (Bilancio di previsione finanziario 2019/2021).
- Parere favorevole espresso a maggioranza nella seduta n. 63 del 10 dicembre 2018 su: Proposta di legge 326 (Legge di stabilità per l'anno 2019).

Nella formulazione dei pareri la commissione si è espressa a maggioranza in 5 casi (pdd 371, pdd 383, pdd 417, pdl 325 pdl 326), mentre negli altri casi il parere è stato espresso all'unanimità.

2. LE ALTRE ATTIVITÀ DELLA CRPO

La CRPO ha proseguito anche nel 2018 nel lavoro di monitoraggio sul rispetto del principio di pari opportunità e rappresentanza di genere nelle nomine effettuate dalla Regione e nell'ambito delle politiche regionali.

Nell'ambito dell'accordo sottoscritto con la Giunta Regionale, l'Università di Firenze, l'Università di Pisa, la Scuola Superiore Normale di Pisa, la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, l'Università per Stranieri di Siena e la Scuola IMT Alti Studi di Lucca, la Commissione regionale pari opportunità ha collaborato per l'attribuzione dei premi per tesi di laurea magistrale e pubblicazioni scientifiche in materia di *analisi e contrasto degli stereotipi di genere* per l'anno accademico, 2017/2018. La commissione ha realizzato, nella propria collana dei quaderni, il Quaderno n. 59 raccogliendo le 10 tesi di laurea vincitrici della 1^a selezione per l'anno accademico 2016/2017 relativo all'accordo sopra indicato. Il 5 luglio 2018 presso la Biblioteca Pietro Leopoldo sono state presentate le tesi raccolte nel Quaderno n. 59 della collana dei quaderni della CRPO, alla presenza della vice Presidente della Giunta e delle autorità delle varie università interessate.

Inoltre nell'ambito del protocollo d'intesa in materia di toponomastica femminile stipulato tra ANCI Toscana e CRPO, che impegna ANCI Toscana e i comuni della Regione ad operare per valorizzare, attraverso l'intitolazione di vie, piazze, parchi o opere simili, le tante figure femminili che si sono distinte nel corso della nostra storia in tanti settori, è stato realizzato in Consiglio regionale, in occasione della celebrazione della giornata dell' 8 marzo, un convegno dal titolo *“La toponomastica al femminile nella Toscana di oggi”*.

Sempre all'interno della collana dei quaderni della CRPO è stata realizzato il Quaderno n. 60 dal titolo *“Ricostruire dalle pratiche di cura all'agire politico: donne del dopoguerra (1946 – 1955)”* di Alessandra F. Celi e Simonetta Simonetti presentato in Consiglio regionale il 28 settembre 2018. Vite al femminile: storie di donne che dopo la guerra affrontano gli anni difficili della ricostruzione. Le storie rappresentano un tassello di partecipazione di senso pratico, di sogni, di esperienze, di contributi alla rinascita dell'Italia. Il risultato è di grande attualità e si inserisce bene nel dibattito odierno sul ruolo delle donne in politica e nelle istituzioni. Rappresenta un aiuto prezioso nel diffondere l'idea che le pari opportunità costituiscono una reale prospettiva strategica di rinnovamento e crescita dal punto di vista sociale, economico e culturale. Un contributo eccellente al superamento di stereotipi.

Nell'ambito della realizzazione del proprio programma di attività e dare continuità al lavoro iniziato nel 2016 la commissione ha realizzato importanti iniziative.

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Massimiliano Mingioni

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta regionale 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 regionale (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 2018 il Presidente ha emanato 18 regolamenti, uno in più rispetto all'anno precedente. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Vi è perfetto equilibrio fra regolamenti innovativi e di modifica di regolamenti vigenti, 9 per categoria; si registra quindi, rispetto al biennio precedente, un moderato recupero degli atti a contenuto manutentivo rispetto ai testi innovativi della disciplina.

Al 31 dicembre 2017 il numero dei regolamenti vigenti era di 162. 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 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 12 abrogazioni espresse: tuttavia sul numero influisce il decreto del Presidente della Giunta regionale 47/R/2018 (Regolamento di attuazione della legge regionale 20 dicembre 2016 n. 86 ("Testo unico del sistema turistico regionale")) il quale, nel rimpiazzare il previgente regolamento,

ha correttamente abrogato l'intera catena normativa delle modifiche a quest'ultimo apportate nel tempo: i 7 atti in questione erano però, secondo i criteri sopra esposti, già esclusi dal conteggio dei regolamenti vigenti. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 166 regolamenti in vigore (162+9-5).

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2018 è di 399. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 126.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2018 evidenzia i seguenti risultati:

- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
 - 2 risorse idriche e difesa del suolo
 - 2 ambiente
 - 1 governo del territorio
- Istruzione e formazione (3)
- Agricoltura (3)
- Sanità e Sociale (3)
- Lavoro (1)
- Organizzazione e personale (1)
- Turismo (1)
- Attività produttive (1)

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Istruzione e formazione: 3
- Ambiente: 2
- Attività produttive: 2
- Difesa del suolo e protezione civile: 2
- Organizzazione: 1
- Lavoro: 1
- Urbanistica e politiche abitative: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2018 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 18 regolamenti emanati si compongono di 446 articoli, per una media di 24,7 articoli a regolamento, e di 1273 commi per una media di 70,7. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, presente in più testi fra quelli considerati per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un'intera partizione) 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 308, per una media di 34,2 mentre i commi sono 973 per una media di 108. Rispetto allo scorso anno si rafforza il dato di una dimensione medio-ampia dei testi, in astratto quindi valutabile criticamente sul piano della leggibilità; vale tuttavia anche per il 2018 la spiegazione del carattere innovativo, talvolta radicale (si veda il già citato testo sul turismo) degli atti considerati sulla normativa di riferimento, con le ricadute inevitabili quanto a complessità.

Un ulteriore parametro di leggibilità, sul quale valgono beninteso le stesse avvertenze fatte per il numero degli articoli e dei commi, è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2018 si va da un numero minimo di 641 caratteri a un massimo di 69.837, per una media di 23.145. Sotto questo particolare profilo il confronto con il 2017 evidenzia una diminuzione dei valori.

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, per lo più non erano previsti termini, o sono stati integralmente riformati regolamenti approvati a suo tempo, per cui il termine originariamente dettato dall'articolo di legge di rinvio non ha più valore. Gli scostamenti riguardano tre regolamenti, e vanno dai 5 mesi del d.p.g.r. 14/R, ai tredici del d.p.g.r. 47/R fino ai due anni e due mesi del d.p.g.r. 42/R: dati non certo lusinghieri, ma che vanno letti avendo riguardo alla complessità delle materie e anche, nel caso del regolamento 42/R/2018, al fatto che oggetto di disciplina era una funzione di nuova acquisizione regionale. Forse, in casi del genere, e senza voler minimizzare smagliature e inefficienze, la riflessione andrebbe quindi spostata sulla congruità del termine previsto nella legge di rinvio. Va comunque considerato il riequilibrio fra fonte primaria e secondaria, già evidenziato nei rapporti degli anni precedenti, che lasciando al regolamento porzioni meno estese di disciplina ridimensiona – senza eliminarla – la gravità dei ritardi.

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 13 giorni ed un tempo massimo di 170, per una media di 109 giorni: rispetto alla media 2017 di 70 giorni c'è dunque un incremento superiore al mese.

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 16 casi: fanno eccezione i regolamenti 2/R e 3/R, adottati dalla Giunta il 27 dicembre 2017 e licenziati in via definitiva rispettivamente il 9 e l'11 gennaio.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 15 giorni e un tempo massimo di 99. La media per l'espressione dei pareri è stata di 36 giorni, sostanzialmente in linea col vincolo statutario, tanto più se si considerano frangenti particolari di adozione in prima lettura da parte della Giunta, in date a ridosso di periodi di interruzione dei lavori consiliari (il 19 dicembre in due occasioni, o il 30 di luglio). Se ne trae la conclusione che al di fuori di ipotesi specifiche e negoziate con la Giunta o di particolari complessità delle materie trattate (cfr. il regolamento 43/R rispetto al quale per rendere il parere la commissione ha svolto due sedute) la funzione consultiva di cui all'articolo 42 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

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:

- 9 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni", in un solo caso presentate con la dizione di "invito" alla Giunta a tenerne conto.

Si registra quindi, positivamente, una maggiore uniformità espressiva, rispetto al variegato lessico col quale, negli anni precedenti, veniva proposto sostanzialmente lo stesso contenuto, ossia per l'appunto osservazioni di legittimità o di merito, sovente nella forma di proposte emendative puntuali.

La Giunta ha recepito *in toto* le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – in 6 casi su 7; l'eccezione è rappresentata dal regolamento 43/R, caso in cui quelle nel parere qualificate come “osservazioni” sono in realtà raccomandazioni sull'applicazione del regolamento. La Giunta, non ponendosi quindi questione di accoglimento o meno, ha argomentato nella delibera di approvazione definitiva (e non nel preambolo) concludendo con un punto della narrativa di questo tenore: “Ritenuto quindi di aver valutato le osservazioni contenute nel sopra citato parere”.

Va poi segnalato che dell'accoglimento integrale alle osservazioni relative al regolamento 14/R si dà atto non nel preambolo ma, di nuovo, nella delibera di approvazione.

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 8, tutti favorevoli, uno solo con osservazioni accolte.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con in cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 18 giorni e un massimo di 52, per una media di 28 giorni, quindi al di sotto del termine ordinario. Se ne trae la conclusione che la funzione consultiva di cui all'articolo 66 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

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 legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la n. 47/2013) 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 ha temperato 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.

Ormai consolidata la menzione nei “visto” (prescritta dall’intesa fra Giunta e Consiglio) della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell’iter del provvedimento e che si riscontra in tutti i preamboli. Si richiamano anche qui i citati casi dei regolamenti 14/R e 43/R i quali non nel preambolo ma nella delibera di approvazione danno atto dell’esito delle osservazioni contenute nel parere consiliare. Si nota inoltre una qualche difformità redazionale dei “Visto”, che in un paio di atti (si vedano in particolare il 42/R e – in misura minore – l’1/R, menzionano una pluralità di leggi regionali (e nel caso del 42/R anche statali) e non solo quella cui si dà attuazione, con ciò derogando alle prescrizioni redazionali dell’intesa Giunta-Consiglio e proponendo una struttura della motivazione più consona e tipica delle delibere di Giunta o – se si pensi a un modello più alto – degli atti comunitari con le loro vastissime ricostruzioni della base giuridica.

Per quanto infine attiene alla menzione dell’articolo di legge che rinvia al regolamento, 6 dei 9 atti non di mera modifica correttamente lo riportano nel titolo, il 14/R e il 47/R lo richiamano nell’articolo 1 rubricato “Oggetto” (tipo di disposizione ormai abbastanza recessiva, essendo in genere l’oggetto assorbito nel preambolo), mentre il 6/R si attiene – isolato – all’ormai largamente disattesa indicazione di drafting per cui l’articolo di rinvio della legge è riportato nella rubrica di ciascun articolo. D’altro canto la regola fu pensata per le fattispecie, un tempo diffuse, di rinvii al regolamento disseminati in vari articoli di legge, mentre si è sostanzialmente consolidata l’opportuna prassi di radunare gli oggetti devoluti alla fonte secondaria in un unico articolo: a quel punto la citazione nella rubrica è effettivamente ridondante, purché ci si ricordi di includere l’articolo nel titolo del regolamento.

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Consistendo il contenzioso costituzionale 2018 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di cinque sole pronunce (esclusa una sentenza di mero rito), non risulta possibile tracciare una precisa linea giurisprudenziale emersa nei macro settori legislativi interessati, intesi come materie assimilabili anche solo in parte all'elencazione di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Delle cinque pronunce, di cui si dà brevemente conto, quattro derivano da sindacato in via principale, a seguito, in due casi, di impugnazione governativa, e in altri due casi da impugnazione della Regione. Si è registrata solo una pronuncia derivante da sindacato in via incidentale.

Non si sono registrate pronunce derivanti da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

2. PUBBLICO IMPIEGO E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

L'anno 2018 si è aperto, a livello di contenzioso, con una sentenza di accoglimento (la n. 1 del 2018) dei motivi dell'impugnazione governativa dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012).

Si trattava di una disposizione che autorizzava la Giunta regionale a derogare ai vincoli assunzionali stabiliti dalla normativa statale al fine di incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale regionale.

La pronuncia si segnala per una totale continuità con la linea giurisprudenziale degli ultimi anni, secondo la quale la materia del coordinamento della finanza pubblica, nella quale lo Stato mantiene una potestà legislativa relativa ai principi fondamentali, può comprendere disposizioni, appunto di principio, che oltre a stabilire l'ammontare complessivo di spesa a carico degli enti pubblici (sent. 218/2015), possono spingersi anche a regolarne in relativo dettaglio gli aggregati di spesa maggiormente rilevanti, qual è l'esborso per il personale (sent. 72/2017).

3. RISCOSSIONE E COORDINAMENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Ancora la potestà concorrente in materia di coordinamento, stavolta del sistema tributario, risiede alla base della sentenza di rigetto dell'impugnativa della Regione Toscana nei confronti della fonte statale, in particolare dell'articolo 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 225: la sentenza n. 29/2018.

Tale normativa, in occasione della trasformazione di Equitalia spa in ente pubblico economico, con il nome di “Agenzia delle Entrate – Riscossione”, ha consentito *una tantum* la definizione agevolata delle pendenze fiscali, con lo stralcio, a favore del contribuente, delle somme dovute a titolo di sanzioni e interessi di mora, fermo restando l’obbligo di corrispondere le somme iscritte a ruolo a titolo di capitale, interessi legali e oneri di riscossione.

La normativa in discorso non distingue fra tributi statali e regionali, coinvolgendo dunque anche i cosiddetti tributi propri derivati delle Regioni.

Nonostante l’innegabile diminuzione dell’entrata per le Regioni, in nome di esigenze di celerità, semplificazione e organicità della riforma, la Corte costituzionale giustifica la norma statale come legittima, in quanto espressione della potestà legislativa relativa al coordinamento del sistema tributario.

Benché sia comprensibile lo sforzo di inquadramento sistematico in una materia raramente invocata, qualche perplessità fa sorgere la qualificazione delle norme come principi fondamentali, atteso che addirittura, ciò nella parte terminale della sentenza, si arriva a giustificare come legittima una disposizione che, se non possiamo definire di dettaglio, certamente rappresenta un distinguo importante, e che fa salva la facoltà degli enti impositori, Regioni comprese, di non aderire alla definizione agevolata, qualora, anziché impiegare il sistema della riscossione mediante iscrizione a ruolo, si avvalgano del meccanismo della ingiunzione fiscale di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

4. INCIDENTE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE NEL PROCESSO E INCIDENTE NELLA LEGGE

Con la sentenza 110/2018, il giudice delle leggi ha censurato la legge regionale toscana 22/2015, come modificata dalla legge regionale 9/2016. Si tratta del complesso riordino delle funzioni provinciali, in larga parte trasferite alla Regione ed ai comuni.

Le norme, oggetto di ricorso in via incidentale per rimessione del Tribunale di Pisa, al di là del merito, disponendo in ordine alla successione nei rapporti controversi degli enti competenti relativamente alle materie trasferite, nei fatti provvedevano ad individuare il legittimato passivo, legiferando in materia di diritto processuale (civile o amministrativo che fosse).

La sentenza accoglie pienamente la prospettazione dell’ordinanza di rimessione, impiegando toni ed espressioni piuttosto perentori rispetto alle argomentazioni regionali (“*La tesi della Regione è già, di per sé, errata nella sua duplice premessa ermeneutica. ...*”; si veda il punto 3.3.1 delle statuizioni in diritto).

L’eccessiva preoccupazione di evitare di dettare norme non chiare agli enti provinciali (si veda in questo senso anche una norma tautologica osservata

nella scheda di legittimità) ha prodotto una violazione delle attribuzioni statali in materia di norme processuali.

5. STRUTTURE SOCIO SANITARIE

La sentenza 127/2018 dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo in relazione alla legge regionale 4 maggio 2017, n. 21, in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato.

Si tratta di una pronuncia breve, significativa per quanto valorizza la scelta, ma si potrebbe dire la linea, che da alcuni anni segue il legislatore regionale.

I giudici costituzionali, per così dire, mostrano di avere compreso il modello toscano di integrazione tra sanità e sociale e stavolta sono severi verso le argomentazioni giuridiche dell'Avvocatura dello Stato, statuendo per ben due volte che il ricorso governativo muove da erronee premesse interpretative (si vedano l'ultimo capoverso del punto 4 ed il primo periodo del punto 4.2.2 delle statuizioni in diritto).

6. DECRETO-LEGGE 24 APRILE 2017, N. 50

La sentenza 137/2018 rappresenta l'esito di una complessa impugnazione avanzata dalla Regione Toscana, ma anche da altre regioni, sul decreto-legge 50/2017, in merito alla corretta attribuzione di risorse finanziarie in capo agli enti territoriali, soprattutto con riferimento alle concrete esigenze derivanti dalla ricollocazione delle funzioni amministrative già spettanti alle province.

Non risulta possibile in questa sede riassumere il merito dell'articolata pronuncia, di parziale accoglimento, ma da essa come dato tecnico possono ricavarsi alcune indicazioni.

Innanzitutto, la prima declaratoria di illegittimità costituzionale, quella relativa all'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 50/2017, additiva, in quanto riferita alla parte in cui detto comma non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali, subentrati nella titolarità delle funzioni non fondamentali delle province, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto della legge 190/2014: ebbene questa statuizione rappresenta una sorta di sentenza di ottemperanza alla sentenza interpretativa 205/2016, che aveva stabilito che l'acquisizione da parte dello Stato di queste risorse era da intendersi a livello temporaneo, come propedeutica alla riassegnazione agli enti subentrati.

Non essendo mai avvenuta la riassegnazione, la Corte interviene con decisione.

La seconda statuizione di illegittimità (una pronuncia sostitutiva) riguarda il meccanismo sanzionatorio per il quale alle Regioni viene erogato un *quid* di

risorse in meno nel caso di mancato (ri)trasferimento da parte di queste alle province dei fondi per le funzioni del trasporto locale al 30 giugno precedente al riparto a livello nazionale.

La Corte, nel dichiarare illegittima la misura fissa della sanzione (il venti per cento) in luogo di quella corrispondente alla percentuale del mancato ritrasferimento alle province, valorizza molto il criterio della proporzionalità, elevato a principio, capace addirittura di eclissare, per così dire, la ragionevolezza che, seppure evocata dai ricorrenti, nella motivazione della sentenza recede fino a sfumare nella proporzionalità.

Ancora degne di nota alcune affermazioni sulla tradizionale possibilità di invocare da parte delle Regioni il parametro della (mancata) urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione, qualora ridondi sulle competenze regionali: riconosciuta l'ammissibilità del motivo di impugnazione, la Corte però dimostra una certa elasticità nel riconoscere al Governo un'ampia discrezionalità nell'individuare l'oggetto dell'urgenza e respinge nel merito l'impugnazione.

Infine, proprio nell'ultima partizione delle statuizioni in diritto, il punto 5.3, il giudice delle leggi svolge un'importante precisazione circa l'applicazione del principio della leale collaborazione: dopo avere ricordato che esso non riguarda l'attività legislativa, a parte il caso eccezionale dell'attività legislativa delegata (si veda la nota sentenza 251/2016), puntualizza che, anche nell'ambito dell'attività amministrativa esso coinvolge i rapporti tra Governo, o singoli Ministeri, e Regioni, ma non le autorità indipendenti, estranee al rapporto di responsabilità politica, anche se tenute a rispettare il principio della partecipazione al procedimento amministrativo, di cui alla legge 241/1990.

7. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti davanti alla Corte costituzionale otto procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in un caso da un ricorso in via incidentale, negli altri sette casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste per cinque volte il ruolo di legittimato passivo e per due volte il ruolo di legittimato attivo. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2019, né quelli che alla data del 31 dicembre 2018 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

- Pendenze incidentali -
 - a) Con l'ordinanza 150/2018, il Tar per la Toscana solleva questione di legittimità costituzionale di alcune puntuali disposizioni della legge regionale 22/2015 e della legge regionale 25/1998.

Sostanzialmente, si tratta di norme che attribuiscono alla Regione talune competenze relative alla materia dei rifiuti, in precedenza di spettanza delle province.

Tali competenze sarebbero state trasferite oltrepassando i limiti della legge statale 56/2014, cosiddetta Delrio, dedicata appunto al riordino delle funzioni provinciali.

Ora, siccome la materia dei rifiuti va fatta pacificamente rientrare nelle macro materia della tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, di competenza esclusiva dello Stato, la normativa regionale si presenterebbe come costituzionalmente illegittima.

La questione, oltre che non manifestamente infondata, sarebbe inoltre rilevante, dovendo il tribunale amministrativo pronunciarsi sulla legittimità di un regolamento regionale, ritualmente impugnato dalla Provincia di Grosseto, che dà stretta attuazione alla legge regionale.

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione passiva della Regione
 - a) Con il ricorso 31/2017, il Governo ha impugnato alcune disposizioni della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale).

L'impugnazione si appunta principalmente su una putativa violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

La legge sembra appropriarsi, secondo il patrono di parte ricorrente, di definizioni civilistiche in materia contrattuale (per quanto riguarda le locazioni turistiche) ed in materia commerciale – imprenditoriale (per quanto attiene alla delimitazione delle figure che professionalmente esercitano la locazione turistica).
 - b) Con il ricorso 67/2018, il Governo ha impugnato l'articolo 3 della legge regionale Toscana 20 luglio 2018, n. 37, per violazione delle norme europee in materia di aiuti di stato.

Si tratta di una disposizione che accorda un contributo straordinario di cinquecentomila euro al consorzio Zona Industriale Apuana (Z.I.A.), al fine di ripianare il passivo della trascorsa gestione commissariale.

Nell'impugnativa, l'Avvocatura statale innanzi tutto ricostruisce la natura del consorzio, come soggetto che svolge vera e propria attività di impresa; secondariamente ripercorre la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di aiuti di stato e conclude per la sussistenza di un vizio di legittimità costituzionale per contrasto della norma regionale con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Si segnala che la proposta di legge 329 della corrente legislatura contiene una norma che mira ad abrogare la disposizione *sub iudice*, in modo da risolvere il contenzioso.

- c) Il ricorso 46/2018 rappresenta una impugnazione molto tecnica, in quanto è teso a sostenere che la norma finanziaria di cui alla legge regionale 11 maggio 2018, n. 19, nell'assicurare la copertura finanziaria alle attività istituzionali a carattere continuativo della società Sviluppo Toscana Spa, in realtà di fatto sottragga risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (essenzialmente la sanità) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La società Sviluppo Toscana è notoriamente *l'in house* che si occupa di gestione dei progetti di innovazione e dei finanziamenti alle imprese.

Molteplici risultano i parametri costituzionali evocati: non soltanto la lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ma anche l'articolo 32 ed il terzo comma del 117 per quanto riguarda la tutela della salute, e perfino l'articolo 3 della Costituzione.

- d) Il ricorso 73/2018 costituisce un'impugnazione per così dire attesa.

La scheda di legittimità redatta dall'ufficio legislativo in relazione alla proposta di legge da cui scaturisce il ricorso aveva avvertito del contrasto molto più che probabile con il diritto comunitario e con le attribuzioni statali in materia di tutela della concorrenza.

Viene di fatti impugnata la legge regionale 6 agosto 2018, n. 46, la quale ha previsto la possibilità, nell'ambito delle gare per la stipula di contratti pubblici, della cosiddetta inversione dell'ordine di apertura delle buste nelle procedure negoziate. Si tratta di un espediente di economia procedimentale per cui l'amministrazione verifica prima la consistenza delle offerte economiche e, solo successivamente, la sussistenza dei requisiti di partecipazione (l'idoneità tecnica delle imprese).

Tale possibilità era già prevista per le procedure aperte nell'ordinamento nazionale e regionale (quest'ultimo aveva anzi precorso l'introduzione nell'ordinamento nazionale, che solo tardivamente ha recepito sul punto la direttiva 2014/24/UE).

L'estensione alle procedure negoziate viene ritenuta in contrasto con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, per violazione del

diritto comunitario e con il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, per violazione delle competenze legislative esclusive statali in materia di tutela della concorrenza.

- e) Il ricorso 62/2018 è rivolto verso la legge regionale 29 giugno 2018, n. 32, che, nel disciplinare un reclutamento straordinario, modifica anche taluni istituti della legge regionale 1/2009, recante il testo unico in materia di personale della Regione Toscana.

L'impugnativa, in una prima parte, pone una interessante questione: se sia legittimo costituzionalmente prevedere e programmare la capacità assunzionale della Regione e degli enti strumentali in maniera complessiva, con possibili compensazioni, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica globalmente considerati.

A tenore del ricorso, tale meccanismo rappresenterebbe una violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, come noto materia a competenza legislativa concorrente fra lo Stato e la Regione.

Nella seconda parte, l'impugnativa si appunta su una norma che esonera dal computo dell'aliquota massima di dirigenti nominabili senza previa procedura concorsuale quelle unità dirigenziali che prestino, in Regione, servizio in "assegnazione temporanea".

Secondo il patrono erariale, attraverso un ragionamento che merita di essere verificato dalla Corte, questa disposizione sarebbe illegittima per violazione delle competenze statali in materia di diritto civile.

Il perno del ragionamento è rappresentato da una putativa assimilazione dell'istituto dell'assegnazione temporanea a quelli, simili, ma non identici, del comando e del collocamento fuori ruolo.

- Pendenze in via principale derivanti dalla legittimazione attiva della Regione

- a) Il ricorso della Regione Toscana 25/2018 è teso a contestare la formulazione del comma 454 della legge 205/2017 (legge di bilancio 2018), che di seguito si riporta:

"All'articolo 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo le parole: «della spesa di personale» sono inserite le seguenti: «, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, ».

In pratica, agli obblighi di riduzione della spesa sanitaria già previsti dalla legislazione statale viene aggiunto il riportato inciso.

Il ricorso opina sul significato della congiunzione "ovvero" che, se utilizzata in senso disgiuntivo, non costituirebbe problema alcuno dal punto di vista della legittimità costituzionale, mentre, se utilizzata in

senso esplicativo, trasmoderebbe in una norma di dettaglio, dunque illegittima per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica solo relativamente ai principi fondamentali, trattandosi di una materia a competenza concorrente.

- b) Il ricorso della Regione Toscana n. 10/2018 è diretto contro le norme del decreto-legge 148/2017 che, nel disciplinare una nuova ipotesi di definizione agevolata delle pendenze fiscali, cosiddetta rottamazione delle cartelle esattoriali, non distingue fra tributi di fonte statale e tributi regionali, finendo per imporla come obbligatoria anche per questi ultimi. La Regione denuncia violazione dell'articolo 119 della Costituzione, anche in punto di minor gettito finanziario, oltre che di lesione della propria autonomia normativa in materia tributaria.

Si tratta di una impugnazione simile a quella da cui è scaturita la sentenza 29/2018.