



Rapporto sulla legislazione

anno 2021



REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Rapporto sulla legislazione

anno 2021

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
Assistenza al Difensore civico e agli organismi di garanzia e
consulenza, analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche
Direzione Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici della Giunta regionale

Maggio 2022

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

Rapporto sulla legislazione : anno 2021 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura del Segretariato generale e della Direzione di Area Assistenza istituzionale [e del] Settore Assistenza giuridica e legislativa. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2022. – 204 p. ; 30 cm

1. Toscana <Regione> : Consiglio regionale

328.370 945 5

Toscana <Regione> - Legislazione regionale – 2021

Cura redazionale: *Carla Paradiso e Antonella Meucci*

Copertina: *Patrizio Suppa*

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

Indice

Nota introduttiva (I. Cirelli)	pag. 7
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (P. Garro)	pag. 13
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 21
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 26
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 36
Politiche culturali e del lavoro (C. Orione)	pag. 44
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 55
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 66
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 78
Attività istruttoria in commissione (M.C. Tosetto)	pag. 87
La programmazione e le priorità regionali (R. Casini)	pag. 108
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (L. Roggi)	pag. 113
Iniziativa legislativa ed esame d'aula (A. Tonarelli)	pag. 123
Produzione legislativa dell'anno 2021 e caratteri qualitativi (C. Paradiso)	pag. 145

Partecipazione al processo legislativo:

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 171
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (M. Palchetti)	pag. 176
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (A. Accardo)	pag. 183
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 184

L'attività regolamentare (M. Mingioni)	pag. 189
--	----------

Contenzioso costituzionale (E. Righi)	pag. 195
---	----------

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

- *per l'Assistenza generale alle commissioni consiliari*
Fulvia Agus, Rosanna Bardocci, Francesco Dreoni, Silvia Fantini, Alberto Nistri, Alessandro Zuti
- *per l'Analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche*
Andrea Di Bernardo, Luciano Moretti, Francesca Cecconi
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Debora Giovannini, Annalucia Zito

NOTA INTRODUTTIVA

NOTA INTRODUTTIVA

Ilaria Cirelli

L'attività legislativa della Regione Toscana, anche nel 2021, ha risentito fortemente dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

In primo luogo va osservato come il contenimento della pandemia ha evidentemente richiesto una concentrazione dell'impegno dell'esecutivo nelle attività gestionali amministrative dirette al suo contrasto e, verosimilmente, un minore sforzo relativo all'attuazione delle politiche settoriali. Fattore determinante in tal senso è anche, a tutt'oggi, la mancata approvazione del piano regionale di sviluppo, che costituisce il fondamentale presupposto della programmazione legislativa.

Tale situazione ha causato, per il 2021, una produzione di effetti che in generale può sintetizzarsi: nel ridotto numero di leggi entrate in vigore rispetto alla media, sul piano dell'iniziativa un aumento, rispetto al passato, delle proposte di legge d'iniziativa consiliare più visibile nella fase della presentazione¹ e in quest'ultime, il crescente interesse dei consiglieri proponenti verso contenuti specifici di natura settoriale e tecnica. Si veda a questo proposito, tra le leggi approvate, la legge 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli culturali. Modifiche alla l.r. 39/2000), appunto di iniziativa consiliare, con l'intento di definire il regime applicativo delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle attività riconducibili al taglio culturale con particolare riferimento agli interventi da eseguirsi nei boschi ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e ancora la legge regionale 5 agosto 2021, n. 30 (Disposizioni in materia di mercatini dei non professionisti e di attività economiche su aree pubbliche. Modifiche alla l.r. 62/2018).

Contenuti settoriali e tecnici si diceva, appannaggio, anche sul piano della progettazione legislativa, delle direzioni della Giunta che detengono specifiche competenze, dati e professionalità necessarie alla buona produzione legislativa in determinate materie. Contenuti decisamente al di fuori dei tradizionali ambiti di intervento consiliare, in materia istituzionale o comunque volti alla rappresentanza della comunità toscana.

Tendenza all'incremento dell'iniziativa legislativa consiliare con contenuti prettamente tecnici che si osserva, forse ancora più marcata, anche nei primi mesi del 2022 e che porta ad un notevole sforzo da parte degli uffici di assistenza alle commissioni ed al Consiglio chiamati a recuperare nell'istruttoria conoscenze, dati, preparazione specialistica propri degli uffici di Giunta, ai fini

¹ Dalla relazione sulla "Iniziativa legislativa e esame d'aula" risulta che delle 85 proposte di legge, 41 sono state presentate dai consiglieri regionali, 43 dalla Giunta regionale e 1 dal Comune di Gaiole in Chianti ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto.

di una ricostruzione completa e corretta del quadro giuridico ed attuativo delle tematiche oggetto delle proposte di legge.

Allargando lo sguardo ai contenuti, si nota come il COVID-19 ed i suoi effetti si sono fatti sentire anche nelle leggi approvate nel 2021: le leggi regionali sono infatti intervenute, per gran parte, per contenere le perdite economiche causate dalle misure restrittive dirette a contenere la diffusione del contagio.

Numerosi quindi i sostegni economici ad attività imprenditoriali e ai lavoratori danneggiati dalle chiusure di esercizi commerciali.

Tra queste si registrano leggi d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, finanziate con risorse dello stesso Consiglio, particolarmente sensibile rispetto alle criticità più marcate di alcuni comparti del mondo economico produttivo della Toscana.

Dunque la legge regionale 29 gennaio 2021, n. 1 (Misure di sostegno ai maestri di sci della Regione Toscana a seguito dell'emergenza da COVID-19), la legge regionale 29 gennaio 2021, n. 2 (Misure di sostegno a favore delle associazioni pro loco anno 2021 a seguito dell'emergenza da COVID-19), la legge regionale 21 gennaio 2021 n. 3 (Misure di sostegno ai lavoratori autonomi dello spettacolo a seguito emergenza COVID-19), con cui si intende sostenere *una tantum* i lavoratori autonomi dello spettacolo. Tutte d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

E ancora, la legge regionale 13 luglio 2021, n. 23 (Ulteriori disposizioni per fronteggiare le gravi conseguenze economiche del crollo del Viadotto di Albiano sul fiume Magra. Modifiche alla l.r. 59/2020), la legge regionale 6 agosto 2021, n. 31 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al Bilancio di previsione finanziario 2021-2023) che ha, tra l'altro, previsto il completamento del finanziamento degli interventi di cui al bando Sistema neve in Toscana 2020, volti a sostenere le spese in conto esercizio relative al funzionamento ed alla manutenzione degli impianti sciistici.

L'articolo 12 di tale legge ha, inoltre, previsto, anche per l'anno in esame, l'erogazione di un ulteriore contributo a fondo perduto a favore del settore fieristico-espositivo.

La legge regionale 12 novembre 2021, n. 41 (Interventi a sostegno dei settori sciistico e del mobile e per il finanziamento di progetti relativi ai cammini regionali) contiene anch'essa disposizioni di questa tipologia, di carattere eterogeneo sia per quanto concerne i destinatari dei contributi di cui si prevede l'erogazione sia per quanto concerne la tipologia dei medesimi.

La legge regionale 14 maggio 2021, n. 15 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica in relazione al perdurare della situazione di emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla l.r. 31/2020) rappresenta un altro esempio di produzione legislativa legata alla pandemia. La situazione di emergenza ha reso difficoltoso, per le amministrazioni comunali, il rispetto della tempistica per la conclusione dei

procedimenti diretti al rinnovo degli strumenti della pianificazione urbanistica da qui l'ulteriore proroga dei termini originariamente previsti.

Altre disposizioni di sostegno finanziario sono rinvenibili nella legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022) e nella legge regionale 28 dicembre 2021, n.55 (Legge di stabilità 2022).

In ogni caso, la produzione legislativa dell'anno 2021 presenta una decisa continuità con la legislazione degli anni precedenti relativamente al carattere manutentivo delle sue disposizioni ed alla ricorrente e non sempre comprensibile previsione di entrata in vigore anticipata delle normative, in molti casi addirittura nel giorno stesso della pubblicazione, peraltro quasi mai supportata da obiettive esigenze in tal senso.

Per quanto concerne il carattere manutentivo, non necessariamente da ciò è da ricavarsi la minore significatività dell'intervento, quanto meno sul piano politico: dal punto di vista istituzionale, in particolare, si ricorda la legge regionale 13 luglio 2021, n. 22 (Disposizioni in materia di incarichi del segretario generale del Consiglio regionale e del direttore generale e dei direttori della Giunta regionale. Modifiche alla l.r. 4/2008 ed alla l.r. 1/2009) con cui si ricolloca nella dotazione organica regionale il direttore generale e i direttori della Giunta regionale, nonché il segretario generale del Consiglio regionale, definendone il relativo trattamento economico ai sensi del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Area dirigenza, Funzioni locali. Ciò anche per recepire i rilievi della Corte dei conti promossi in sede di giudizio di parifica sul rendiconto della Regione Toscana.

Anche la legge regionale 21 settembre 2021, n. 35 (Requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di alloggi ERP. Condizioni per l'attribuzione dei punteggi. Modifiche agli allegati A e B della l.r. 2/2019) assume un particolare rilievo. La modifica legislativa elimina il requisito di accesso della *residenza protratta*, di cui all'allegato A della legge regionale 2/2019, al paragrafo 2, lettera b) con "*residenza anagrafica o sede di attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito territoriale del comune o dei comuni a cui si riferisce il bando*".

La modifica è stata ritenuta opportuna in quanto la Corte costituzionale con sentenza 44/2020 ha mutato il precedente orientamento che riteneva legittimo per l'accesso il requisito della residenza protratta, ed ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione della regione Lombardia che prevedeva analogo requisito.

Anche per quanto concerne la produzione regolamentare si segnala, nell'anno 2021, la contrazione del numero di regolamenti emanati rispetto al passato. Come segnalato dalla relazione dedicata, sono solo 7 i regolamenti, tutti attuativi, approvati rispetto ai 20 regolamenti entrati in vigore nell'anno precedente.

Interessante considerare come nell'ambito dell'espressione dei pareri, ex articolo 42 dello statuto, da parte delle commissioni consiliari competenti per materia, nei quattro casi in cui sono state formulate osservazioni sul testo, la Giunta ha pressoché sempre assentito alle proposte di modifica e dato atto del conseguente adeguamento del testo.

Solo in un caso la ricezione, da parte della Giunta, del parere della Prima Commissione in ordine al “Regolamento per la cura, gestione collaborativa e rigenerazione dei beni comuni in attuazione della legge regionale 24 luglio 2020, n. 71 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello statuto)”², è stata parziale pur argomentando in modo puntuale la differente valutazione e dedicando alla stessa ben tre ‘considerato’ del preambolo del regolamento.

² Regolamento 10 dicembre 2021, n. 48/R.

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

Paola Garro

Le leggi approvate dalla Prima Commissione permanente (Affari istituzionali, programmazione, bilancio) nel periodo considerato dal presente Rapporto sulla legislazione possono sostanzialmente raggrupparsi in tre categorie: per la maggior parte si tratta di leggi di modifica, seguite poi dalle leggi di natura finanziaria, ed infine, dalle leggi con le quali si è provveduto al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio.

1. LEGGI DI MODIFICA

Nel corso dell'anno 2021 sono state approvate numerose leggi di modifica di leggi vigenti. In primo luogo, si segnala la legge regionale 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021). L'articolato, per sua natura, si presenta fortemente eterogeneo e differenziato e, nella sua predisposizione iniziale, anche privo, in alcune sue disposizioni, del carattere manutentivo. In tal senso si registra l'iniziativa del presidente della Prima Commissione che, proprio al fine di preservare il carattere manutentivo dell'intervento messo in atto, si è fatto promotore di emendamenti soppressivi delle disposizioni prive di carattere manutentivo.

Di seguito, sono riportate le leggi di modifica settoriali approvate dalla Prima Commissione.

La legge regionale 19/2021 è intervenuta sull'articolo 13 della legge regionale 74/2004 - che si occupa del rimborso delle spese sostenute dai Comuni in occasione dello svolgimento delle elezioni regionali - per eliminare alcune criticità derivanti dalla concomitanza dello svolgimento delle elezioni regionali con altre consultazioni elettorali, con conseguente pluralità e interdipendenza dei procedimenti di rimborso. Si ricorda che l'articolo 13 aveva già subito modifiche con la legge regionale 6/2021, di poco precedente alla legge regionale 19, esaminata direttamente in aula per evidenti ragioni di ristrettezza dei termini utili per procedere al rimborso. Tale intervento, infatti, si era reso necessario in quanto l'emergenza sanitaria per la pandemia da COVID-19 aveva ridotto l'operatività degli uffici comunali ed impedito il rispetto del termine previsto per i relativi rendiconti dalla cui presentazione scattano le verifiche e i conseguenti rimborsi da erogare ai comuni. Le modifiche consistono nella eliminazione del carattere perentorio del predetto termine e nel suo allungamento, anche per le elezioni già svoltesi nel 2020, a sei mesi invece dei quattro finora previsti. Successivamente, la legge regionale 19 è nuovamente intervenuta sul medesimo articolo 13. Tale legge si compone di due parti: una prima parte, da identificarsi nell'articolo 1, modifica la disciplina a regime della legge sul procedimento elettorale (l.r. 74/2004), prevedendo una rimodulazione dei termini per i rimborsi

delle spese elettorali sostenute dai comuni nei casi di contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali con altra consultazione di competenza statale. La seconda parte (art. 2) reca disposizioni transitorie relative ai rimborsi a carico della Regione per quanto riguarda le elezioni regionali del settembre 2020, le cui procedure risultavano ancora aperte. Nel preambolo è stato citato correttamente anche l'articolo 122 della Costituzione, in quanto la normativa sul procedimento elettorale può considerarsi naturale espansione della potestà legislativa in materia di legge elettorale propriamente detta, di cui, appunto all'articolo 122 della Costituzione. Proprio con riferimento all'articolo 2, in sede di discussione, sono state recepite le osservazioni contenute nella scheda di legittimità tese a riformulare l'impianto della norma, in modo da correggere un'impostazione che sembrava deporre per una applicazione retroattiva che, nei fatti, non si verifica. Si è pertanto provveduto anche a integrare la rubrica con l'aggettivo "transitorie", riferito al sostantivo "disposizioni", in quanto trattasi di norma destinata ad essere applicata *una tantum* nel momento attuale in cui risultano aperti i procedimenti di rimborso ai comuni per la tornata elettorale del settembre 2020.

Con la legge regionale 20/2021 è stata realizzata la modifica alla legge regionale 42/2015 che ha istituito l'Osservatorio regionale della legalità, allo scopo di rendere operativo il predetto Osservatorio migliorandone la funzionalità attraverso l'implementazione delle sue funzioni e dei suoi compiti e assicurandone un agile e regolare funzionamento. A tal fine sono state riscritte le categorie da cui sono attinti i componenti, fra l'altro, superando l'irrigidimento nella normativa delle singole associazioni antimafia nominativamente indicate, a favore della individuazione delle associazioni maggiormente attive sul territorio regionale. Viene inoltre prevista la partecipazione di un rappresentante per ciascuna delle forze dell'ordine dello Stato. Questi due ultimi aspetti sono stati oggetto di emendamenti approvati in aula. Si segnala, rispetto al testo assegnato alla Commissione, che risulta accolta l'osservazione della scheda di legittimità, tesa a contemplare una previa intesa con la Conferenza Episcopale toscana per la nomina di un suo rappresentante in seno all'Osservatorio della legalità. Tutto ciò in omaggio al principio pattizio di cui all'articolo 7 della Costituzione che regola i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica.

La legge regionale 22/2021 modifica la legge regionale 1 del 2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e la legge regionale 4 del 2008 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale) provvedendo a ricollocare nel ruolo regionale - in quello dei dirigenti in particolare - le figure apicali dell'organico regionale. Questa decisione del legislatore corrisponde all'intento di recepire i rilievi della Corte dei conti che, sul punto, pare seguire una linea addirittura più rigorista di quella seguita in relazione agli enti locali, la cui normativa prevede però espressamente la figura del dirigente fuori dotazione organica (art. 110, II comma, del TUEL). Pertanto, al fine di dare adeguato riscontro proprio alle istanze promosse dalla Corte dei

conti - Sezione di controllo per la Toscana, in sede di giudizio di parifica di sua competenza sul rendiconto della Regione Toscana, si provvede alla ricollocazione nella dotazione organica regionale del Direttore generale e dei direttori della Giunta regionale, nonché del Segretario generale del Consiglio regionale, definendone il relativo trattamento economico ai sensi del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Area dirigenza, Funzioni locali.

La legge regionale 28 del 2021 reca disposizioni in materia di incarichi regionali, modificando la legge regionale 5 del 2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione). Le modifiche sono state necessitate a seguito del verificarsi, negli anni di vigenza della legge regionale 5, di alcune criticità operative. In particolare, le disposizioni che dettano limiti stringenti per l'esercizio dell'incarico hanno presentato difficoltà applicative per l'esiguità del numero disponibile di professionisti con i requisiti in regola per la nomina e, allo stesso tempo, non soggetti alle limitazioni di cui all'articolo 13 della stessa legge regionale 5/2008. Le medesime difficoltà sono emerse con riguardo al rispetto dell'obbligo di includere, a pena d'inammissibilità, nelle proposte di candidatura e nelle designazioni, un numero pari di nominativi di entrambi i generi. Anche in relazione al principio di necessaria continuità dell'azione amministrativa, sono state apportate modifiche alle disposizioni interessate per evitare situazioni di stallo nell'attribuzione degli incarichi regionali, assicurando comunque il rispetto dei principi di buona amministrazione e di parità di genere. In tal senso, il divieto di attribuire un incarico per un periodo di due anni viene previsto qualora vi sia stata la permanenza, anche se in cariche ed in enti diversi, per tre mandati consecutivi ovvero per un periodo complessivo di dieci anni, a differenza della previsione attualmente vigente in cui, invece, il divieto scatta dopo due mandati nella stessa carica. Si segnala, come azione positiva conseguita con l'intervento di modifica, il marcato presidio del principio di parità di genere conseguito con una serie di emendamenti approvati già nella sede della commissione. Si è così riformulata la disposizione dell'articolo 19 della legge regionale 5/2008, prevedendo negli atti di nomina e designazione la percentuale di presenza, al cinquanta per cento, di entrambi i generi, e precisando che, nei casi in cui il numero di soggetti da nominare o designare è dispari, la differenza tra i componenti di ciascun genere non può essere superiore ad una unità. Si ricorda che il rispetto della parità di genere era richiesto dal previgente articolo 7 unicamente in fase di presentazione delle candidature (e non in fase di successiva nomina) dal momento che le candidature, a pena di inammissibilità dichiarata dal Presidente del Consiglio regionale, dovevano contenere un numero pari di nominativi di entrambi i generi, qualunque fosse il numero di nomine o designazioni da effettuare. Infine, sono stati introdotti strumenti di semplificazione procedurale quali l'elenco regionale dei revisori legali, a cui fare riferimento per le nomine e designazioni agli incarichi di revisore unico e componente dei collegi sindacali e dei revisori dei conti.

Con la legge regionale 39/2021 (Nuove disposizioni in materia di requisiti del Segretario generale del Consiglio regionale. Modifiche alla l.r. 4/2008) è stata nuovamente modificata la legge regionale 4 al fine di prevedere nuovi requisiti per la figura del Segretario generale. Come noto, il Consiglio regionale gode di particolare autonomia organizzativa e, al tempo stesso, necessita di professionalità di alta specializzazione, anche in materia giuridica, per cui si è ritenuto opportuno prevedere che la sua figura amministrativa di vertice possa essere individuata anche tra soggetti che vantino qualificata esperienza nei settori della ricerca, della docenza universitaria o delle magistrature. A tal fine, con la legge *de qua* si è integrato l'articolo 24 della legge regionale 4/2008, dedicato ai requisiti soggettivi del Segretario generale del Consiglio regionale, finora individuati in quelli previsti dalla legge regionale 1/2009 per il Direttore generale ed i direttori della Giunta regionale, inserendo un apposito comma che introduce la facoltà, per la scelta del Segretario generale, di attingere anche dalle citate professionalità.

Si segnalano, infine, tre leggi di modifica che sono state portate direttamente all'esame dell'aula, saltando quindi il passaggio nella commissione di merito.

Si tratta della legge regionale 6 del 2021 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 74 "Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 26 settembre 2014, n. 51 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"), di cui si è già fatto cenno all'inizio del paragrafo; della legge regionale 10 e della legge regionale 51.

Con legge regionale 10/2021 (Celebrazione della Festa dell'Europa. Modifiche alla l.r. 26/2009) si è intervenuti sulla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) prevedendo una modifica all'articolo 8 bis rubricato "Diffusione della cultura europea". Tale modifica risponde all'esigenza di ampliare il novero delle attività istituzionali ivi indicate finalizzate alla diffusione della cultura europea in ambito regionale prevedendo specificamente la realizzazione di iniziative ed eventi celebrativi della Festa dell'Europa che si celebra il 9 maggio di ogni anno. In tale occasione, invero, tutte le istituzioni europee celebrano con numerose iniziative i valori della pace, della solidarietà, dell'unità tra le genti e della coesione socioeconomica, invitando le istituzioni pubbliche nazionali, regionali e locali a promuovere eventi ed iniziative analoghe sul territorio di riferimento finalizzati a rafforzare tra le nuove generazioni il senso di appartenenza e l'identità europea. Con la legge *de qua* il Consiglio regionale, nella sua funzione di organo di rappresentanza della comunità toscana ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, intende accogliere tale invito promuovendo iniziative specifiche ed eventi celebrativi della Festa dell'Europa. L'articolo 2 introduce i commi 3 bis e 3 ter nell'articolo 8 bis della legge regionale 26 del

2009. In particolare, il comma 3 bis elenca le attività che il Consiglio regionale organizza per la celebrazione della Festa dell'Europa finalizzate alla promozione dell'integrazione europea e alla conoscenza delle istituzioni e delle politiche dell'Unione europea; il comma 3 ter prevede che sia l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, d'intesa con l'Ufficio di presidenza della Commissione politiche europee e relazioni internazionali, con deliberazione a determinare il programma e a stabilire le modalità organizzative degli eventi e delle iniziative per la celebrazione della Festa dell'Europa ed il relativo finanziamento. Si segnala che la relativa proposta di legge - ovvero la 30 del 2021 - è stata sottoscritta dai commissari della Commissione politiche europee e relazioni internazionali, e, come già accennato, è stata presentata direttamente in aula dai proponenti.

Con la legge regionale 51, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, si è intervenuti sulla legge regionale 9 aprile 2015, n. 46 (Disciplina delle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Abrogazione della l.r. 26/2001) per prevedere, attraverso l'inserimento di un apposito capo, una serie di attività e di eventi finalizzati alla costruzione delle politiche regionali del futuro in ambito economico, sociale e culturale. A seguito di tale intervento normativo, la struttura della legge regionale 46 del 2015 appare ora divisa in due titoli, il primo dei quali, ovvero il titolo I, ingloba la disciplina relativa alle iniziative già previste - feste, celebrazioni, premi - e disciplinate dalla normativa che viene modificata, e il titolo II che introduce le iniziative relative a Toscana 2050. Il Consiglio regionale, infatti, intende promuovere la ricerca e l'innovazione per garantire lo sviluppo sostenibile e favorire l'individuazione di strumenti utili a valutare l'impatto sulle generazioni future delle scelte e delle azioni seguite in campo economico, sociale e culturale. Per finanziare le attività e gli eventi da programmare per la configurazione della Toscana del futuro, il Consiglio regionale ha inteso sopprimere il premio "Giovanni da Verrazzano - Eccellenze toscane", già istituito con la legge regionale 7 marzo 2017, n. 9 (Celebrazione delle ricorrenze istituzionali della Regione Toscana e degli anniversari storici. Istituzione dei premi regionali di valorizzazione del territorio toscano "innovazione - Made in Tuscany" e "Giovanni da Verrazzano - Eccellenze toscane") ma mai realizzato per difficoltà di carattere procedurale. Tale soppressione ha consentito di recuperare le relative risorse finanziarie, a suo tempo previste per sostenere il premio ma non impegnate, per assegnarle ad una destinazione più aderente alla mutata sensibilità collettiva di attenzione verso lo sviluppo sostenibile, in tutte le sue sfaccettature. La legge in esame prevede, infine, alcune limitate modifiche alle denominazioni di ricorrenze e premi già in essere per i quali l'esperienza ad oggi maturata aveva evidenziato la necessità di precisazioni di carattere terminologico.

2. LEGGI DI NATURA FINANZIARIA

Nel corso dell'anno preso in considerazione sono state approvate dalla Prima Commissione le seguenti leggi di natura finanziaria. Si tratta della legge regionale 25 (Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Assestamento); della legge regionale 31 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2021 - 2023); della legge regionale 32/2021 (Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Prima variazione). Con quest'ultima legge si è provveduto al necessario adeguamento degli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio di previsione finanziario 2021-2023, in funzione delle esigenze di spesa di parte corrente e in conto capitale, per incremento di attività finanziarie e per rimborso prestiti, intervenute successivamente all'approvazione del bilancio stesso avvenuto con la legge regionale 29 dicembre 2020, n. 99. L'adeguamento si è concretizzato nella iscrizione di nuove o maggiori spese alla cui copertura si provvede attraverso la previsione di nuove entrate, il ricorso al credito e l'utilizzo di risorse finanziarie già stanziata in bilancio (storni compensativi, riduzione di spesa e riduzione degli accantonamenti).

Proseguendo, si segnala la legge regionale 44/2021 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione di bilancio di previsione 2021-2023) che, come le precedenti citate, reca una serie di interventi a carattere prettamente discrezionale, espressione di scelte di merito, che presentano naturalmente un certo carattere di eterogeneità. Per questo atto si segnala l'avvenuta approvazione in aula di tre emendamenti aventi ad oggetto disposizioni in materia di spesa per il personale dei gruppi consiliari.

La legge regionale 45/2021 approva la seconda variazione del bilancio di previsione 2021-2023 e la legge regionale 54/2021 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022) e contiene disposizioni di carattere finanziario finalizzate a dare copertura normativa ad una parte dei movimenti contabili effettuati dalla proposta di legge 96, diventata poi legge regionale 56/2021 (Bilancio di previsione finanziaria 2022-2024). Anche per la legge regionale 54 si segnala che, nel corso dei lavori di aula, sono stati presentati numerosi emendamenti che hanno determinato la riscrittura di molti articoli, tra cui, in particolare, l'articolo 1 e l'articolo 14 della proposta di legge 98/2021, rispetto ai quali erano state fatte anche puntuali osservazioni nella scheda di legittimità, in parte poi recepite.

Infine, con legge regionale 55/2021 è stata approvata la legge di stabilità per l'anno 2022.

3. IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

Nel corso dell'anno 2021, sono state approvate dalla Prima Commissione tre leggi per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 118/2011 il quale, al comma 1, prevede che il Consiglio regionale riconosca con legge la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Con la legge regionale 9/2021, è stata riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva del Tribunale amministrativo regionale (TAR) 9170/2020. La Regione, a seguito della predetta sentenza, doveva procedere alla restituzione della somma di euro 39.089,00, indebitamente ricevuta dalla ditta Bristol Myers Squibb, e alla corresponsione degli interessi legali, quantificabili in euro 3.023,80. A tal proposito si segnala che la discussione in commissione ha riguardato proprio il pagamento, a carico della Regione, degli interessi maturati sulla cifra da restituire alla società ricorrente, in considerazione del fatto che la vicenda che ha originato il contenzioso derivava da un errore di calcolo dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA). Per evitare, pertanto, che si determinasse un precedente, si è voluto affermare la posizione del Consiglio regionale rispetto al rifiuto di accollarsi il pagamento di somme determinato da comportamenti altrui, anche in vista dell'eventualità di contestazioni di danni erariali. Ciò quanto meno in sede politica e non legislativa, data l'incompetenza del Consiglio regionale ad attivare, ovvero deliberare, contenziosi. Pertanto, è stato approvato un ordine del giorno che impegna la Giunta regionale a sottoporre all'Avvocatura regionale la valutazione dell'opportunità, se non della necessità, di agire per la restituzione della cifra pagata a titolo di interessi.

Con la legge regionale 21/2021 è stata riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza della Corte di appello di Firenze 157/2021. Il debito fuori bilancio derivante da sentenza, se non ne viene riconosciuta con legge la legittimità, si ha per riconosciuto trascorsi 60 giorni dalla notifica del titolo esecutivo. Il riconoscimento è accompagnato dalla variazione di bilancio per l'importo corrispondente.

La legge regionale 43/2021 ha operato il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da acquisizione di servizi ordinati in somma

urgenza nell'esercizio 2020 e per i quali non è stato assunto impegno di spesa entro l'esercizio stesso. In questo caso, quindi, il debito fuori bilancio derivava, appunto, da lavori di sistemazione idraulica eseguiti in somma urgenza nell'anno 2020. L'istruttoria è risultata particolarmente dettagliata dal momento che, per esempio, nella relazione tecnico finanziaria alla proposta di legge sono state riportate in sintesi tre perizie tecniche che si sono pronunciate anche sulla congruità della spesa.

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

Nel periodo considerato i lavori della Seconda Commissione consiliare attinenti le tematiche relative al comparto agricolo forestale hanno comportato l'esame in sede referente di tre proposte di legge, di cui una è una proposta di legge al Parlamento.

Il primo intervento normativo è la proposta di legge 23 diventata legge regionale 3 febbraio 2021, n. 4 (Disposizioni in materia di vigilanza venatoria. Modifiche alla l.r. 3/1994) ed è un intervento di carattere manutentivo ai fini della correzione di un mero errore materiale.

La vigilanza venatoria è affidata dalla legge quadro nazionale (art. 27 della l. 157/1992) ad una serie di soggetti tra i quali sono comprese "le guardie volontarie delle associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale nazionali presenti nel Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale e quelle delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, alle quali sia riconosciuta la qualifica di guardia giurata ai sensi del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1993, n. 773".

A livello regionale la vigilanza venatoria è disciplinata dall'articolo 51 della legge regionale 3/1994 in conformità a quanto previsto dalla normativa statale.

L'articolo 51 della legge regionale 3/1994 era stato modificato dalla legge regionale 15 luglio 2020 n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) nella parte relativa alle guardie venatorie volontarie introducendo il termine "convenzionate".

La Presidenza del Consiglio dei ministri aveva segnalato ai competenti uffici di aver rilevato, in sede di istruttoria della legge regionale 61/2020, che la modifica introdotta con riferimento alle guardie volontarie contrastava con quanto disposto dall'articolo 27 della legge 157/1992 e pertanto ritenuta viziata dal punto di vista della legittimità costituzionale.

A seguito della segnalazione ricevuta ed effettuate le necessarie verifiche è emerso che la modifica era stata introdotta per mero errore materiale.

Per correggere l'errore e superare la possibile illegittimità costituzionale segnalata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, si è reso dunque necessario intervenire sull'articolo 51, comma 1, lettera f) della legge regionale 3/1994 per eliminare la parola "convenzionate".

La seconda proposta esaminata dalla Seconda Commissione è la proposta di legge 35 diventata legge regionale 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in

materia di tagli culturali. Modifiche alla l.r. 39/2000) di iniziativa consiliare del gruppo del partito democratico.

Con la proposta di legge in esame, si intende introdurre un nuovo comma, il 4 bis, all'art. 47 bis della legge forestale toscana (l.r.39/2000) al fine di definire il regime applicativo delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle attività riconducibili al taglio colturale con particolare riferimento agli interventi da eseguirsi nei boschi ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'articolo 149, comma 1, lettera c), attualmente prevede infatti espressamente l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica per il taglio colturale, la forestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g) purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia. Tale esclusione non è prevista per gli interventi effettuati su boschi e foreste sottoposti a vincolo tramite provvedimento amministrativo che ne abbia acclarato il "notevole interesse pubblico" (art. 136 dello stesso Codice).

La modifica alla legge forestale regionale è volta ad introdurre la previsione che anche per i tagli colturali da eseguirsi nei boschi ricompresi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali ed ambientali, non sia richiesta la preventiva autorizzazione paesaggistica, con la sola eccezione dei casi in cui la dichiarazione suddetta riguardi in modo precipuo i boschi.

L'ufficio legislativo nella scheda di legittimità ha evidenziato perplessità sulla modifica proposta in quanto lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

La Corte costituzionale a questo proposito ha più volte affermato che non compete al legislatore regionale disciplinare ipotesi di esenzione, rispetto ai casi per i quali la normativa dello Stato subordina l'esecuzione di un intervento al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (sul punto cfr. sentenze 139/2013, 66/2012, 235/2011, 232/2008). L'istituto dell'autorizzazione paesaggistica persegue infatti finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, rispetto alle quali la legge regionale, nelle materie di propria competenza, può semmai ampliare ma non ridurre gli standard di protezione assicurati dalla normativa dello Stato (cfr. sentenze 58/2013, 66/2012, 225/2009).

La questione è stata oggetto di un parere del Consiglio di Stato (sez. Prima, 24 giugno 2020) emanato nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica promosso da alcune associazioni ambientaliste nei confronti della Regione Toscana ed avente ad oggetto la delibera di approvazione del piano specifico di prevenzione antincendio per il comprensorio territoriale delle pinete litoranee di Grosseto e Castiglione della Pescaia.

Ad avviso del Consiglio di Stato l'attuale quadro normativo non consentirebbe di estendere ai boschi e foreste sottoposti a vincolo provvedimentale ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 42/2004 il regime "meno severo" previsto per i boschi e foreste sottoposti a vincolo ex lege ai sensi dell'articolo 142 comma 1, lettera g) dello stesso decreto legislativo.

Nel parere il Consiglio di Stato ha argomentato nel senso che il combinato disposto delle lettere b) e c) dell'articolo 149 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, dimostra con tutta evidenza che, per i boschi vincolati con apposito provvedimento amministrativo, l'esclusione della necessaria autorizzazione paesaggistica preventiva prevista dalla lettera b) dell'articolo 149 per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, vale solo per gli interventi minori che non si traducano nel taglio colturale, nella forestazione, nella riforestazione, nelle opere antincendio e di conservazione: queste ultime attività, infatti, sono sottratte all'obbligo della previa autorizzazione paesaggistica solo ed esclusivamente quando siano da eseguirsi nei boschi e nelle foreste vincolate ex lege in forza dell'articolo 142. Tale assunto ha indotto il Consiglio di Stato a ritenere che la maggior parte degli interventi di cui il piano contestato prevedeva la realizzazione, senza la preventiva autorizzazione paesaggistica, su un bosco vincolato con apposito provvedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 136 dello stesso Codice, quale la pineta del Tombolo, non possono in realtà in alcun modo considerarsi senz'altro e a priori sottratti all'obbligo di detta autorizzazione, dal momento che consistono in attività che sono liberalizzate dal Codice solo ed esclusivamente se poste in essere su boschi vincolati ex lege.

A sostegno di tale interpretazione, il Consiglio ha addotto la considerazione che *"sia il taglio colturale sia quello antincendio, nelle modalità previste dal piano contestato, se può presumersi compatibile con la nozione generica di territorio coperto da foreste e boschi, considerata in astratto come categoria generale, senza alcuno specifico accertamento tecnico discrezionale in loco, non può logicamente ammettersi senza un previo controllo puntuale di compatibilità esercitato in concreto dagli organi a ciò preposti nel caso di boschi e foreste dichiarati di notevole interesse pubblico e paesaggistico con apposito provvedimento motivato, nel qual caso è coesistente al vincolo il controllo preventivo tecnico-discrezionale di compatibilità dei tagli proposti rispetto alla consistenza e alla fisionomia paesaggisticamente percepibile del bene protetto come accertata e dichiarata nel provvedimento di vincolo"*.

Durante l'iter istruttorio della proposta di legge 35 è stato emanato il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (successivamente convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" in cui, all'art. 36, comma 3, sono stati previsti alcuni tipi di interventi ed opere di lieve entità che, anche se compiuti su aree vincolate ai sensi dell'articolo 136 del decreto

legislativo 42/2004, sono soggetti al procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017. Nello specifico essi sono:

- a) interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi secondo un piano di tagli dettagliato;
- b) ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da eventi climatici estremi attraverso interventi di riforestazione e sistemazione idraulica;
- c) interventi di miglioramento delle caratteristiche di resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici dei boschi.

La proposta di legge, per la delicatezza del profilo trattato è stata oggetto di consultazioni.

In seguito alle osservazioni contenute nella scheda di legittimità, delle osservazioni provenienti dalle consultazioni ed alla necessità di approfondire la portata delle novità introdotte dal decreto legge semplificazioni, l'iter in commissione è stato sospeso, per poi riprendere nel mese di dicembre.

Trascorso questo periodo, la Quarta Commissione, investita del parere secondario, ha espresso parere favorevole. La commissione referente ha approvato la proposta all'unanimità senza modifiche, se non una minima risistemazione del testo secondo le regole del drafting.

Nel corso del dibattito in aula, è stato ribadito da parte dei consiglieri firmatari che intento della proposta di legge non è quello di operare una deregulation sul taglio dei boschi, ma trovare un punto di equilibrio tra le esigenze naturalistiche di tutela del bosco dal punto di vista ambientale e paesaggistico e quelle volte a consentire la prosecuzione in maniera ordinata delle attività di selvicoltura e di taglio colturale da parte delle aziende che operano nel settore.

La proposta è stata approvata a maggioranza.

In contemporanea alla proposta di legge 35, la Seconda Commissione ha istruito, per connessione di argomenti, la proposta di legge al Parlamento n. 1 (Disposizioni di semplificazione in materia di selvicoltura. Modifiche al decreto legislativo 42/2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio) presentata sempre dai consiglieri del Partito Democratico, con cui si propone di modificare l'articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio specificando che gli interventi inerenti il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e conservazione non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica anche quando interessano boschi e foreste ricompresi nelle aree di cui all'articolo 136 del Codice medesimo dichiarate di notevole interesse pubblico con un apposito provvedimento amministrativo.

La proposta intende dare seguito agli orientamenti già espressi dal Consiglio regionale con le mozioni 5 e 6 del 9 dicembre 2020 con cui si

impegnava la Giunta regionale ad attivarsi nei confronti del Parlamento e del Governo affinché si prendessero le necessarie iniziative per chiarire gli aspetti controversi generati dal parere del Consiglio di Stato sopra citato, anche valutando la necessità di interventi correttivi sulla normativa statale di riferimento, al fine di tutelare e semplificare la pratica della silvicoltura.

La proposta è stata approvata in commissione a maggioranza con il solo voto contrario del gruppo Movimento 5 Stelle.

In aula è stata approvata a maggioranza con i voti contrari del gruppo Movimento 5 Stelle.

Per completezza si segnalano due disposizioni di interesse della Seconda Commissione su cui la medesima ha espresso parere secondario, contenute nella legge di stabilità per l'anno 2022 (l.r. 55/2021) e nel suo collegato (l.r. 54/2021). Con l'articolo 13 della legge regionale 55/2021 si modifica la legge regionale 52/2019 (Interventi urgenti per lo sviluppo e il rilancio di alcuni comparti di produzione agricola condizionati negativamente dall'andamento climatico) introducendo la norma relativa allo stanziamento finanziario; con l'articolo 7 della legge regionale 54/2021 si autorizza la Giunta regionale ad erogare al Consorzio 1 Toscana Nord un contributo per la realizzazione dell'intervento di sistemazione idraulica Rio Isolella nel comune di Lucca.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

Nell'anno 2021, analogamente del resto all'anno precedente, la produzione legislativa regionale, per quanto concerne le politiche in esame, non poteva non essere fortemente condizionata, sia nei contenuti che nel numero di leggi approvate (sei rispetto alle undici dell'anno passato), dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. Infatti, la maggior parte delle leggi approvate nell'arco temporale di riferimento, ha avuto la finalità di far fronte, per quanto ovviamente possibile, alle gravi conseguenze economiche derivanti da tale emergenza pandemica. A causa di essa, come ben noto, per prevenire la diffusione del contagio, sono state, infatti, disposte notevoli e reiterate limitazioni e restrizioni all'esercizio di attività economiche che hanno inevitabilmente determinato una marcata crisi di settori di fondamentale importanza per l'economia toscana.

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, a differenza dell'anno precedente che era stato contraddistinto da una maggioranza di leggi di iniziativa della Giunta regionale, si sono registrate, in uguale misura, leggi di iniziativa consiliare e leggi di iniziativa della Giunta regionale. Per quanto riguarda le prime, due di esse sono state di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Sotto il profilo della tecnica legislativa, si è trattato in uguale misura di leggi di modifica di leggi vigenti e di nuove leggi. Con riferimento a queste ultime, si pensi, in particolare, alla legge con cui si è ancora una volta, come nell'anno passato, intervenuti per far fronte alle conseguenze economiche dell'evento calamitoso del crollo del viadotto di Albiano.

Merita inoltre segnalare che nella maggioranza delle leggi approvate nell'anno in esame è stata prevista, proprio per attivare tempestivamente le misure in esse contenute, l'entrata in vigore anticipata rispetto al termine ordinario.

2. MISURE DI SOSTEGNO AI MAESTRI DI SCI DELLA REGIONE TOSCANA A SEGUITO DELL'EMERGENZA DA COVID-19

Come anticipato nella premessa, l'emergenza da COVID-19 ha determinato una marcata crisi economica che ha interessato, fra gli altri, anche il settore degli sport invernali e, in particolar modo, dell'attività professionale svolta dai maestri di sci.

A fronte di ciò, in coerenza con i principi espressi dallo Statuto e con le conseguenti politiche regionali finalizzate alla tutela del lavoro ed alla

valorizzazione e tutela delle attività sportive, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, verificata la disponibilità di euro 200.000,00 sussistente sull'apposito fondo del bilancio del Consiglio regionale 2020-2021-2022, ha ritenuto necessario offrire per la sola annualità 2021 un sostegno economico ai maestri di sci operanti in modo continuativo sul territorio toscano e iscritti nell'albo professionale tenuto dal Collegio regionale dei maestri di sci.

Pertanto, con la legge regionale 1/2021, in attuazione del principio di semplificazione amministrativa, sono stati previsti contributi da concedersi con il procedimento automatico che non richiede un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario.

L'ammontare del contributo dipenderà dal numero complessivo di domande presentate e, in ogni caso, non potrà essere superiore ad Euro 800,00.

I tempi tecnici richiesti per l'espletamento delle procedure e la necessità di rendere disponibili i contributi con immediatezza hanno reso opportuno prevedere l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

3. MISURE DI SOSTEGNO A FAVORE DELLE ASSOCIAZIONI PRO LOCO ANNO 2021 A SEGUITO EMERGENZA COVID-19

La legge regionale 2/2021, anche essa di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, concerne invece la materia del turismo che rientra nell'ambito della potestà legislativa regionale di tipo "residuale", ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, della Costituzione.

In ordine ai contenuti, anche essa, analogamente alla legge sopra illustrata, ha previsto per l'anno 2021 un sostegno economico, questa volta a favore delle associazioni pro loco della Toscana. Ciò per consentire loro di far fronte, anche se solo parzialmente, alle conseguenze dannose derivanti dalla interruzione e sospensione, per finalità di prevenzione della diffusione del contagio da COVID-19, di molte delle iniziative e manifestazioni da esse organizzate e promosse.

La legge regionale ha inteso riconoscere in tal modo il ruolo rilevante da sempre svolto sul territorio dalle associazioni pro loco, soprattutto favorendo la conoscenza, la tutela e la valorizzazione delle risorse turistiche locali nonché la promozione del patrimonio artistico, delle tradizioni e della cultura locali.

Non essendo necessaria, per l'attuazione degli interventi in essa previsti, un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario, anche in questo caso, in attuazione del principio di semplificazione amministrativa, è stato previsto che i contributi fossero concessi con procedura automatica.

Anche questa legge è stata approvata all'unanimità e ne è stata prevista l'entrata in vigore anticipata rispetto al termine ordinario.

4. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI NOMINA DEI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE REGIONALE DEI SOGGETTI PROFESSIONALI. MODIFICA ALLA L.R. 73/2008

La legge regionale 13/2021, di iniziativa della Giunta regionale, è intervenuta a modificare l'articolo 3 (Commissione regionale dei soggetti professionali) della legge regionale 73/2008 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali), al fine di prevedere alcune deroghe alle disposizioni contenute nei commi da 2 a 5 ter dell'articolo 13 della legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

Tali disposizioni contengono alcune limitazioni per il conferimento e l'esercizio degli incarichi, fra cui, in particolare, il divieto di nomina o designazione per più di due mandati consecutivi nello stesso incarico.

La ratio della legge, come specificato sia nel preambolo che nella relazione illustrativa della medesima, è pertanto quella di garantire alle associazioni dei professionisti una maggiore flessibilità nella designazione di propri rappresentanti in seno alla Commissione.

La legge è stata approvata a maggioranza e ne è stata prevista l'entrata in vigore anticipata rispetto al termine ordinario.

5. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI MERCATINI NON PROFESSIONISTI E DI ATTIVITÀ ECONOMICHE SU AREE PUBBLICHE. MODIFICHE ALLA L.R. 62/2018

La legge regionale 30/2021, di iniziativa della maggioranza consiliare, concerne la materia del commercio che rientra nell'ambito della potestà legislativa regionale di tipo "residuale", ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, della Costituzione.

Essa è intervenuta sulla disciplina dei mercatini degli hobbisti contenuta nel Codice del Commercio al fine, secondo quanto specificato nel preambolo e nella relazione illustrativa, di *"modificarne la definizione, specificare in modo più estensivo la tipologia di manifestazione e implementare il numero di eventi autorizzabili"*: ciò per chiarire la portata applicativa di tali disposizioni a fronte di alcune criticità registratesi sul territorio regionale. Con l'occasione, sono state specificate le norme concernenti i rinnovi delle concessioni su aree pubbliche e la decadenza del titolo abilitativo per lo stesso commercio su area pubblica.

Nella scheda predisposta dall'Ufficio legislativo sono state formulate alcune osservazioni che sono state condivise e recepite da emendamenti presentati dalla Presidente della Commissione.

Durante l'istruttoria è stato presentato anche un emendamento, relativo all'articolo 127 (Decadenza del titolo abilitativo per l'attività commerciale su aree pubbliche) della legge regionale 62/2018, che come formulato, rischiava di creare una disparità di trattamento a favore di quei soggetti, commercianti in sede fissa e pertanto iscritti al Registro Imprese, che venissero a perdere tale iscrizione. Ciò in quanto non sarebbe stata prevista per essi alcuna conseguenza in tal caso.

A seguito di una istruttoria svolta dall'Ufficio legislativo in coordinamento con i competenti uffici della Giunta regionale, si è posto in evidenza che la modifica proposta avrebbe dovuto essere formulata diversamente proprio per evitare tale effetto e che, proprio per realizzare una parità di trattamento tra tutte le attività che si svolgono su area pubblica, l'articolo 3 della legge in esame già prevedeva che per tutte le attività che si svolgono su area pubblica ma non sono attività di commercio su area pubblica in senso stretto (es: somministrazione, vendita di giornali, attività artigiana), dalla perdita del requisito dell'iscrizione al registro imprese come impresa attiva, deve derivare la conseguenza della decadenza del titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività su area pubblica.

Di conseguenza è stata proposta e condivisa una modifica al citato articolo 127 volta ad evitare la disparità di trattamento nel caso in cui la perdita dell'iscrizione al Registro Imprese riguardi soggetti che sono commercianti, sia pure non su aree pubbliche, e che usufruiscono di una concessione/autorizzazione per partecipare alle fiere specializzate nel settore dell'antiquariato.

Con tale modifica si è inoltre evidenziato che a tali eventi possono partecipare solo imprese commerciali e non privati non iscritti al Registro Imprese.

La legge è stata approvata a maggioranza.

6. ULTERIORI DISPOSIZIONI PER FRONTEGGIARE LE GRAVI CONSEGUENZE ECONOMICHE DEL CROLLO DEL VIADOTTO DI ALBIANO SUL FIUME MAGRA

La legge regionale 23/2021 concerne la materia della “promozione dello sviluppo economico” che rientra nell'ambito della potestà legislativa regionale di tipo “residuale”, ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, della Costituzione

Essa si è resa opportuna per rispondere alle istanze territoriali in merito ai significativi danni economici subiti dalle attività produttive localizzate nella frazione di Albiano Magra del comune di Aulla a seguito del crollo del viadotto di Albiano e che sono perdurati oltre la data del 31 ottobre 2020, termine finale per l'operatività dell'intervento regionale previsto originariamente dalla legge regionale 59/2020.

Dopo tale data, infatti, la peculiarità della posizione geografica della frazione di Albiano, circondata da territorio ligure, ha comportato un calo

ulteriore del volume d'affari delle attività economiche perché, oltre ai disagi di viabilità causati dal crollo del ponte, e quindi dalla difficoltà di essere raggiunta dai comuni del territorio regionale toscano, sono sopraggiunti i provvedimenti nazionali adottati per il contenimento dell'emergenza epidemiologica che hanno impedito ai clienti della provincia di La Spezia, di recarsi nel territorio di Albiano in assenza di adeguate giustificazioni per motivi di lavoro o di necessità.

Pertanto, il crollo del ponte ha fatto sì che per le imprese di Albiano i danni causati dall'emergenza epidemiologica COVID-19 si siano rivelati ancora più significativi di quanto accaduto per il resto del territorio regionale.

In ordine ai contenuti, la legge interviene a modificare la suddetta legge regionale 59/2020, al fine di inserire in questa una disposizione che prevede, a favore delle attività economiche extra agricole, un sostegno finanziario ulteriore rispetto a quello già contemplato per esse dalla legge.

Tale sostegno è destinato alle imprese che, nel corso dell'annualità 2020, pur esercitando regolarmente la propria attività, abbiano registrato un calo di fatturato rispetto al 2019 pari ad almeno il 30 % a causa del crollo del ponte e delle restrizioni agli spostamenti fra regioni e tra comuni disposte per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La Giunta regionale ha pertanto ritenuto opportuno procedere con un approccio simile ai provvedimenti adottati sia a livello nazionale che regionale per il riconoscimento di ristori alle categorie economiche maggiormente danneggiate dall'emergenza epidemiologica, cui è stato riconosciuto un indennizzo forfettario.

Il sostegno finanziario previsto è concesso nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato (*de minimis*).

La legge è stata approvata all'unanimità.

L'Aula ha approvato, sempre all'unanimità, anche la proposta di risoluzione collegata, presentata dal gruppo consiliare della Lega, per udire in commissione il commissario straordinario alla ricostruzione. Con essa si è chiesto inoltre di attivarsi col Governo per promuovere azioni di semplificazione così da garantire il rispetto delle tempistiche indicate dal commissario.

7. INTERVENTI A SOSTEGNO DEI SETTORI SCIISTICO E DEL MOBILE E PER IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI RELATIVI A CAMMINI REGIONALI

La legge regionale 41/2021, di iniziativa della Giunta regionale, contiene disposizioni di carattere eterogeneo sia per quanto concerne i destinatari dei contributi di cui si prevede l'erogazione sia per quanto concerne la tipologia dei medesimi.

Essa, infatti, prevede, in primo luogo, l'erogazione di un contributo straordinario a sostegno delle stazioni invernali e del sistema sciistico in generale. Ciò in quanto il "sistema neve" è tra i comparti dell'economia regionale e nazionale che hanno risentito maggiormente dell'emergenza

epidemiologica da COVID-19. Infatti, i mancati ricavi hanno consentito di realizzare solo in parte interventi di adeguamento, ammodernamento, messa in sicurezza degli impianti di risalita da parte delle imprese che gestiscono le stazioni sciistiche.

Tale contributo, a fondo perduto, viene concesso ai sensi dell'articolo 54 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77 e nei limiti ed alle condizioni previste dalla Comunicazione della Commissione europea 2020/C 1863 final (Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19) e successive modifiche.

L'articolo 54 sopra citato prevede appunto che le Regioni possano adottare misure di aiuto a valere sulle proprie risorse ai sensi della sezione 3.1. della suddetta Comunicazione fino ad un importo di 800.000 euro per impresa.

La suddetta Comunicazione, adottata il 19 marzo 2020 e più volte emendata, introduce una disciplina derogatoria rispetto all'ordinario regime degli aiuti di Stato, temporalmente circoscritta e funzionalmente destinata a fronteggiare le conseguenze dell'attuale emergenza pandemica. Illustra le possibilità di cui gli Stati membri dispongono in base alle norme dell'Unione europea per garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), che si trovano a far fronte a un'improvvisa carenza di credito in questo periodo, per consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale.

In particolare, la Commissione Europea ha confermato che il COVID-19 può essere considerato quale calamità naturale e che *“gli Stati membri possono indennizzare anche le imprese di settori particolarmente colpiti dall'epidemia (ad esempio, il settore dei trasporti, del turismo, della cultura, dell'accoglienza e del commercio al dettaglio) o gli organizzatori di eventi annullati per i danni subiti e direttamente causati dall'epidemia.”*

Con riferimento a tale prima disposizione della legge regionale in esame, che rinvia ad un atto della Giunta regionale la definizione delle tipologie di intervento ammissibili, delle modalità di determinazione e di attribuzione del contributo, durante la fase istruttoria si è suggerito di rinviare a tale atto anche l'individuazione delle modalità di rendicontazione degli stessi. Il rilievo è stato accolto e per questo motivo, anche sulla base delle osservazioni in tal senso formulate nella scheda di fattibilità, la disposizione è stata integrata demandando a tale atto anche la determinazione delle *“modalità di verifica e rendicontazione degli stessi nonché le ipotesi di revoca e recupero ai sensi della l.r. 71/2017”*³.

Una istruttoria particolarmente approfondita è stata svolta sulla disposizione che prevede l'erogazione di un contributo straordinario ad una

³ Legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese).

società denominata “Centro Sperimentale del Mobile e dell’Arredamento srl” (CSM) per l’organizzazione di un progetto di promozione denominato “Buy Design”. In ordine ad essa, infatti, nella scheda di legittimità è stata osservata la necessità di motivare come si sia pervenuti alla individuazione del soggetto beneficiario del contributo, anche facendo riferimento al previo confronto competitivo con altri soggetti e che qualora tale confronto non vi fosse stato sarebbe stato necessario motivare le ragioni che hanno portato ad una deroga dal ricorso alla procedura comparativa. Tutto ciò in ossequio ai principi di trasparenza ed imparzialità dell’azione amministrativa che si applicano ai procedimenti attributivi di vantaggi economici ed al fine di scongiurare eventuali impugnative governative.

A seguito di tali osservazioni, gli uffici della Direzione della Giunta regionale competente hanno provveduto, d’intesa con l’Ufficio legislativo, ad una integrazione del preambolo della legge nella parte relativa a tale soggetto (CSM) al fine di meglio qualificarlo e giustificare l’attribuzione ad esso e non ad altri di tale contributo. Sono stati pertanto specificati elementi che non erano presenti né nel preambolo né nell’articolo della legge nella versione originaria assegnata alla commissione per l’espressione del parere referente. In particolare, si è posto l’accento sulla natura di soggetto gestore del Distretto tecnologico interni e Design del CSM, individuato a tali fini mediante una procedura ad evidenza pubblica e sulla sua duratura esperienza nella promozione dei settori legno, mobile ed arredamento sui mercati internazionali.

In analogia con quanto già previsto nell’articolo 1 della legge regionale, si è provveduto a riformulare anche il comma 3 dell’articolo 2 che rimetteva ad un atto della Giunta regionale la definizione dei termini e delle modalità operative di erogazione del contributo, specificando che tale atto deve definire anche le modalità di verifica, rendicontazione dello stesso nonché le ipotesi di revoca e recupero ai sensi della già menzionata legge regionale 71/2017.

Infine, la legge prevede la corresponsione di risorse regionali ad alcuni comuni toscani già individuati con apposito decreto dirigenziale e i cui progetti erano stati con il medesimo atto dichiarati ammissibili, al fine di permettere ad essi la completa realizzazione degli interventi di miglioramento della fruibilità dei cammini regionali presenti nei loro territori.

La legge è stata approvata a maggioranza e ne è stata disposta l’entrata in vigore anticipata rispetto al termine ordinario.

8. LEGGI TRASVERSALI

Merita, infine, segnalare, per completare l’intero quadro di misure predisposte a favore dei settori economici maggiormente colpiti dalla crisi pandemica da COVID-19, gli ulteriori contributi (oltre quelli già esaminati nei paragrafi precedenti) previsti a favore del cosiddetto “sistema neve”, del settore fieristico espositivo e dei luoghi del commercio ad opera di leggi “trasversali” quali la legge regionale 31/2021 (Interventi normativi collegati alla prima

variazione al Bilancio di previsione finanziario 2021-2023), la legge regionale 55/2021 (Legge di stabilità per l'anno 2022) e la legge regionale 54/2021 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022).

La legge regionale 31/2021, nel contesto delle politiche regionali di promozione turistica, di tutela, valorizzazione e ripristino delle risorse paesaggistiche ed ambientali, di sostegno all'occupazione ed allo sviluppo economico e sociale della montagna, ha previsto il completamento del finanziamento degli interventi di cui al bando "Sistema neve in Toscana 2020", mirati a sostenere le spese in conto esercizio relative al funzionamento ed alla manutenzione degli impianti sciistici. L'obiettivo di tali interventi di sostegno è quello di assicurare la fruizione in sicurezza delle stazioni sciistiche e garantire un corretto esercizio di tutti gli sport invernali nel territorio dei tre comprensori interessati. Gli interventi saranno attuati in conformità alla citata Comunicazione della Commissione europea C(2020) 1863 del 19 marzo 2020 "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19".

L'articolo 12 di tale legge ha, invece, previsto, anche per l'anno in esame, l'erogazione di un ulteriore contributo a fondo perduto a favore del settore fieristico-espositivo, integrando in tal modo le misure di sostegno di cui alla legge regionale 14 dicembre 2020, n. 96 (Misure straordinarie per il sostegno degli enti fieristici. Abrogazione dell'articolo 41 della l.r. 65/2019). Tale settore costituisce uno dei comparti dell'economia, nazionale e regionale che maggiormente ha risentito dell'emergenza epidemiologia del COVID-19. I danni ad esso derivati sono stati causati, oltre che dalle prescrizioni per la sicurezza sanitaria, anche dalle conseguenti interruzioni e blocchi della mobilità nazionale ed internazionale, che hanno comportato l'annullamento e il rinvio di un numero significativo di manifestazioni. Per accedere al contributo è stato richiesto che l'ente fieristico, nel periodo compreso tra il 1° settembre 2021 ed il 30 settembre 2022, organizzi direttamente almeno tre manifestazioni, di cui una di livello internazionale. Il contributo, calcolato in base alla superficie netta coperta a disposizione degli espositori, è assegnato in maniera provvisoria e condizionata all'effettiva organizzazione diretta delle suddette manifestazioni. Per la definizione di "superficie netta", si è fatto riferimento a quanto previsto dall'articolo 79, comma 1, lettera d), della legge regionale 62/2018. Il contributo è determinato sulla base delle risorse disponibili. In presenza di una spesa complessiva superiore alle risorse disponibili, il contributo spettante a ciascun beneficiario è rideterminato in misura proporzionale nei limiti della spesa massima prevista.

L'articolo 3 della legge regionale 54/2021 ha previsto un ulteriore contributo a favore del "sistema neve", al fine di consentire nel triennio 2022-2024 la realizzazione di investimenti e la manutenzione straordinaria di impianti di risalita e connessi (piste, innevamento, ecc.) di proprietà pubblica, distribuiti

non solo nelle aree sciistiche dell'Abetone e dell'Amiata. La disposizione in esame ha previsto che i beneficiari del contributo possano essere sia gli enti locali proprietari, sia i privati concessionari (ovviamente avendo a riferimento i soli beni in concessione) purché individuati in maniera aperta e trasparente, con applicazione di un corrispettivo di mercato e purché l'atto di concessione preveda la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza naturale o anticipata (Legge 350/2003, articolo 3, comma 18, lettera h). La norma prevede che il contributo possa intervenire anche a titolo di co-finanziamento di opere già ammesse a contributo statale, così da coprire eventuali maggiori oneri di realizzazione. In tal caso, si applicheranno le regole stabilite nella concessione del contributo statale.

Fatto salvo il caso di co-finanziamento sopra indicato a cui potrebbe corrispondere un unico beneficiario (o un numero molto ristretto di beneficiari già individuati da provvedimento statale), l'importo medio del contributo è stato stimato in 300.00,00 euro per ente o concessionario. Qualunque sia la tipologia di sostegno, la Giunta regionale deve impartire gli indirizzi di attuazione entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della norma.

L'articolo 4 della legge sopra citata ha previsto, sempre a favore degli enti fieristici localizzati sul territorio regionale ed identificabili ai sensi dell'articolo 79, comma 1, lettera c) della legge regionale 62/2018 (codice del commercio) un ulteriore contributo a fondo perduto per le annualità 2023 e 2024. Il contributo è assegnato sulla base di parametri legati alla superficie netta coperta delle società di gestione degli enti fieristici ed alla organizzazione diretta di almeno due manifestazioni tra il 1° gennaio 2023 e il 30 settembre 2024. Il contributo sarà assegnato in maniera provvisoria e condizionata all'effettiva organizzazione diretta delle suddette manifestazioni e determinato entro i limiti delle risorse disponibili, procedendo ad un ricalcolo dello stesso in misura proporzionale nei limiti della spesa massima prevista in presenza di una spesa complessiva superiore alle risorse disponibili.

Infine, si segnala anche quanto previsto dall'articolo 9 (Contributi straordinari per la qualificazione e valorizzazione dei luoghi del commercio e la rigenerazione degli spazi urbani fragili. Modifiche all'articolo 3 della l.r. 73/2018) della legge regionale 55/2021 che ha esteso, anche all'annualità 2024, l'intervento contemplato dall'articolo 3 della legge regionale 73/2018⁴ così da sostenere progetti di respiro pluriennale a valere sia sulla disponibilità di bilancio 2022 e 2023 (già vigenti) che sulla nuova disponibilità sul 2024. L'articolo da ultimo citato ha previsto il finanziamento di progetti di sperimentazione realizzati da comuni e finalizzati a riqualificare spazi urbani colpiti dal fenomeno della desertificazione commerciale o caratterizzati da situazioni di particolare degrado. Tale fenomeno colpisce parti di aree urbane, spesso di periferia, e i

⁴ Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019).

comuni delle aree interne anche a causa dello spopolamento. Lo scopo dell'intervento è quello di promuovere forme di valorizzazione di questi spazi urbani, favorendo la rigenerazione commerciale e produttiva, cioè l'insediamento di attività commerciali, piccoloimprenditoriali, di attività sociali, mediante la messa a disposizione di immobili, pubblici e privati, inutilizzati, di valorizzare e integrare forme d'intervento che la Regione nel tempo ha promosso (*start up house*, centri commerciali naturali, progetto PopUp, cooperative di comunità), coniugando le esigenze di migliorare il contesto urbano, favorire il contesto socio-economico di spazi urbani degradati, rivitalizzare borghi delle aree interne, promuovere anche forme di economia di collaborazione nel contesto delle previsioni dell'articolo 110 dello stesso Codice del commercio.

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2021 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE⁵

PREMESSA

L'analisi della legislazione regionale in materia di politiche sanitarie e sociali dell'anno 2021 conferma che il processo di riordino organizzativo del servizio sanitario regionale iniziato nella scorsa legislatura si è interrotto o concluso.

Sotto altro profilo, la produzione normativa di questa annualità, similmente a quella dell'annualità precedente, è assai limitata ed ha senz'altro risentito dell'emergenza epidemiologia correlata al COVID-19, che ha richiesto una risposta fortemente orientata sul versante gestionale ed amministrativo.

Per quanto attiene alle politiche sociali, l'ordinamento regionale si è ulteriormente adeguato al Codice del Terzo settore, disciplinando le procedure per la gestione in ambito regionale del Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS), e dettando le regole per la trasmigrazione dei dati dai precedenti elenchi regionali al RUNTS.

Sono state poi incrementate le risorse per il finanziamento degli alloggi sociali, da intendersi come unità immobiliari ad uso residenziale destinate a individui e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

Alcune misure a rilevanza vuoi sanitaria, vuoi sociale sono poi rinvenibili nelle leggi trasversali. In particolare, varie misure di natura contributiva sono state definite dalla normativa inerente alle manovre di bilancio.

Infine, anche nel 2021 si conferma come un tratto costante e abitudinario dell'istruttoria legislativa l'ampio ricorso agli strumenti partecipativi delle audizioni e delle consultazioni nonché il riesame e la rielaborazione degli atti, a fronte di particolari criticità, per opera di gruppi di lavoro tecnici operanti sotto l'egida della commissione di riferimento.

1. LE POLITICHE SANITARIE

1.1 SICUREZZA DEL LAVORO E PIATTAFORME DIGITALI

La legge regionale 18/2021⁶ si prefigge di incrementare la sicurezza dei lavoratori organizzati dalle imprese mediante piattaforme digitali, che

⁵ Per le politiche per la casa si rinvia alle parti del rapporto dedicate a queste materie.

⁶ Legge regionale 4 giugno 2021, n. 18 (Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali).

favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di servizi (lavoro a chiamata tramite piattaforma). La Regione interviene su questo tema nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro e di tutela della salute.

La cornice statale in tema di sicurezza sul lavoro è costituita fondamentalmente dal decreto legislativo 81/2008⁷. A ciò si aggiunge il decreto legislativo 81/2015⁸, che è stato recentemente modificato, in particolare introducendo il Capo V-bis "Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali".

Ad integrazione delle vigenti linee di indirizzo regionali per l'attività di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, la legge regionale prevede l'approvazione da parte della Giunta regionale di un progetto di analisi e valutazione dei rischi cui sono esposti i lavoratori in questione.

Il progetto è propedeutico alla elaborazione di un documento tecnico di riferimento regionale, il Documento tecnico di valutazione dei rischi dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali. A questo fine, sono indicati gli obiettivi specifici⁹ cui dovrà conformarsi il documento stesso.

Infine, si dispone la trasmissione di una relazione al Consiglio, da parte della Giunta regionale, sullo stato di elaborazione del documento tecnico e sull'avvio dell'attività di vigilanza.

Nella sua versione originaria la legge individuava lo strumento attuativo in uno specifico piano mirato di prevenzione, definendone gli obiettivi. Come rilevato nella scheda di legittimità, in tal modo la fonte sembrava attribuire al piano mirato la potestà di dettare disposizioni a carattere generale e astratto, in taluni casi istitutive di obblighi nei confronti dei destinatari. Un simile potere, secondo i principi ordinamentali, invece non può che spettare alla fonte di rango normativo. A seguito di ciò, il testo è stato riformulato precisando, ai fini di una adeguata copertura giuridica dello stesso, che gli obiettivi prefissati sono sostanzialmente confermativi della disciplina dettata dal decreto legislativo 81/2008.

Fra questi obiettivi vi era anche quello di assicurare la presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori per la sicurezza individuato in seno alle rappresentanze sindacali oppure eletto dai lavoratori. Al riguardo, la scheda di

⁷ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

⁸ Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

⁹ Fra gli obiettivi, la valutazione dei rischi lavorativi tradizionali, nonché di quelli specifici; la definizione delle modalità di mitigazione dei rischi e l'individuazione dei dispositivi di protezione individuale idonei; la formazione a cura delle imprese; l'informazione sulle malattie professionali; la sorveglianza sanitaria e le visite mediche a carico delle imprese; la fornitura a carico delle imprese della dotazione di abbigliamento tecnico consono; l'istituzione del rappresentante per la sicurezza; la definizione delle modalità di vigilanza da parte dei competenti uffici delle aziende unità sanitarie locali (USL).

legittimità evidenziava che la fattispecie è analiticamente disciplinata dall'articolo 47 del decreto legislativo 81/2008, che rinvia peraltro sotto vari aspetti alla contrattazione collettiva, ossia ad un ambito materiale che esula dalla potestà legislativa regionale. La norma è stata riscritta attribuendole natura non di cogenza ma di promozione dell'istituto in ambito regionale.

La legge è stata sottoposta ad una fase di audizioni che ha interessato le associazioni di categoria e le associazioni sindacali. A seguito delle osservazioni formulate dai soggetti auditi e in ragione delle osservazioni dell'Ufficio legislativo e degli altri uffici consiliari, su indicazione del Presidente della Terza Commissione è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico, composto dai competenti uffici del Consiglio e della Giunta regionale. Il gruppo ha proceduto a significative rielaborazioni tecniche dell'atto, rimettendo alla Commissione un testo che è stato assunto come testo di riferimento dalla Commissione stessa.

E' in questa fase che lo strumento attuativo si trasforma da piano mirato di prevenzione in documento tecnico di riferimento regionale.

Sempre in questa fase, viene modificata per ragioni cautelative la disposizione dedicata alla figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, specificando che fra gli obiettivi della legge vi è anche quello di promuoverne, anziché disporne, l'istituzione nell'ambito del lavoro digitale.

2. LE POLITICHE SOCIALI

2.1 IL REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

Il Codice del Terzo settore¹⁰ ha atteso ad una revisione organica della disciplina relativa agli enti del Terzo settore, in sostituzione delle singole leggi di riferimento.

Con successivo decreto ministeriale¹¹ sono state poi definite le procedure di iscrizione degli enti nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), le modalità di deposito degli atti, le regole per la predisposizione, la tenuta e la conservazione del RUNTS.

In questo quadro, la legge regionale 53/2021¹² disciplina l'esercizio a livello regionale delle funzioni amministrative concernenti il predetto registro. In particolare, l'atto normativo definisce le modalità di individuazione e costituzione dell'Ufficio regionale del registro, disciplina i procedimenti per

¹⁰ 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).

¹¹ Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 15 settembre 2020 (Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore).

¹² Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 53 (Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore in Toscana).

l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione degli enti, regola la trasmigrazione dei registri esistenti e le attività di controllo.

La legge consta di quattro capi. Nel primo sono contenute le disposizioni generali. Il secondo enumera le funzioni dell'Ufficio regionale, precisando che tale ufficio adotta i provvedimenti di iscrizione e cancellazione nelle sezioni del registro; provvede alla registrazione delle informazioni e alla tenuta degli atti soggetti a deposito presso il registro e dei provvedimenti emanati; accerta l'esistenza di una delle cause di estinzione o scioglimento dell'ente e ne dà comunicazione agli amministratori e al presidente del tribunale ove ha sede l'Ufficio regionale; provvede, con cadenza almeno triennale, alla revisione, ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione alla relativa sezione del registro; esercita funzioni di controllo; rilascia i pareri obbligatori relativi alla devoluzione del patrimonio residuo in caso di estinzione o scioglimento dell'ente.

L'Ufficio regionale del registro è individuato dal direttore della direzione della Giunta regionale competente in materia di Terzo settore e si avvale, per l'esercizio dell'attività istruttoria, dei comuni capoluogo e della Città metropolitana di Firenze, che già curavano la tenuta dei registri regionali di cui alla normativa previgente. La Giunta regionale a sua volta emana indirizzi per lo svolgimento dei suddetti compiti istruttori.

Il terzo capo disciplina il controllo e la vigilanza sulle fondazioni del Terzo settore, il coordinamento, l'unificazione e la trasformazione di tali fondazioni, nonché il controllo sui singoli enti del Terzo settore. Il quarto capo detta disposizioni sulla trasmigrazione dei dati al registro e riporta la norma di copertura finanziaria.

La scheda di legittimità formulava talune osservazioni. Nei 'visto', l'articolo 117 della Costituzione era richiamato in termini generici, senza l'indicazione dei commi che identificano le potestà legislative esercitate nel caso in questione dalla Regione. Si raccomandava pertanto di richiamare espressamente i commi dell'articolo 117 della Costituzione rilevanti nel caso di specie. Inoltre, il testo attribuiva le funzioni amministrative concernenti il registro alla direzione regionale della Giunta regionale competente in materia di enti del Terzo settore, mentre il decreto ministeriale prima richiamato attribuisce tali funzioni direttamente all'Ufficio regionale del registro. Si suggeriva pertanto di riformulare la norma in conformità alla disposizione statutaria. Si suggeriva altresì di cassare dal testo ogni riferimento all'Ufficio "provinciale" del registro, giacché l'Ufficio del registro è organizzato su base provinciale solo nell'ambito delle Province autonome di Trento e Bolzano.

La Commissione ha svolto una fase di consultazione dei soggetti interessati. Il testo originario è stato significativamente rielaborato da un gruppo di lavoro tecnico, composto dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio, e

coordinato dal Presidente della Terza Commissione. Tutte le osservazioni dell'Ufficio legislativo sono state recepite.

Inoltre, in accoglimento di una osservazione dell'Ufficio fattibilità, è stata configurata come necessaria, e non più come eventuale, l'emanazione da parte della Giunta regionale di specifici indirizzi nella materia de qua. Tali indirizzi, per effetto di un emendamento approvato in Commissione, sono impartiti non solo per il coordinamento dei compiti istruttori demandati ai comuni capoluogo ed alla Città metropolitana di Firenze, ma anche per garantire l'uniforme applicazione sul territorio regionale delle disposizioni riguardanti il registro.

E' stato altresì inserita la previsione secondo cui la Giunta regionale invia anche al Consiglio, a fini conoscitivi, la relazione che annualmente ogni Regione è tenuta a trasmettere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito alle attività di iscrizione degli enti al RUNTS e alle criticità emerse, nonché in merito ai controlli eseguiti e ai relativi esiti.

Il Consiglio delle autonomie locali ha espresso sulla legge un parere favorevole condizionato al riconoscimento di uno specifico ruolo delle province nella tenuta del registro. Tale parere non è stato accolto per le motivazioni espresse nel preambolo. Nello specifico, poiché la normativa regionale previgente non aveva demandato alle province la tenuta dei registri regionali di settore, il legislatore regionale ha ritenuto non sussistere i presupposti per coinvolgere tali enti, almeno in questa prima fase, nei procedimenti concernenti la trasmigrazione dei dati al RUNTS e la gestione del registro unico.

2.2 GLI ALLOGGI SOCIALI

Con la legge regionale 38/2021¹³ viene autorizzata la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo Housing Toscano InvestiRe S.g.r. S.p.a., allo scopo di promuovere i servizi integrativi di comunità per la gestione degli alloggi sociali. Tali alloggi, come da definizione ministeriale¹⁴, sono unità immobiliari ad uso residenziale in locazione permanente destinate a individui e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

La legge trova fondamento nella previsione di cui all'articolo 48 della legge regionale 77/2013¹⁵ concernente l'adesione, da parte di Regione Toscana, a fondi immobiliari chiusi costituiti per la realizzazione di interventi in materia di alloggi sociali. A tal fine, fu autorizzata una prima sottoscrizione di quote di fondi immobiliari chiusi aventi la finalità di realizzare alloggi sociali. Al termine

¹³ Legge regionale 2 novembre 2021, n. 38 (Disposizioni per la promozione di servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali).

¹⁴ Decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008¹⁴ (Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

¹⁵ Legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014).

della procedura ad evidenza pubblica è stato individuato il fondo immobiliare cui aderire, ovvero il Fondo Housing Toscana, e si è proceduto alla sottoscrizione delle relative quote, per una somma equivalente alla spesa autorizzata, finalizzata alla realizzazione di interventi in materia di alloggio sociale sul territorio regionale, secondo il progetto di investimento presentato dalla società di gestione del Fondo medesimo, che a seguito di successivi passaggi societari, è oggi denominata InvestiRE S.g.r. S.p.A.

Con la legge regionale 78/2020¹⁶ è stata nuovamente autorizzata la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo Housing Toscana allo scopo di promuovere la realizzazione di alloggi sociali con interventi di tipo innovativo e sperimentale a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19. Si giunge infine alla legge in oggetto, che, oltre ad autorizzare la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo, prevede la stipula di uno specifico protocollo di intesa fra Regione Toscana e InvestiRe S.g.r. S.p.a. al fine di definire puntualmente i servizi integrativi di comunità degli alloggi sociali realizzati, o da realizzare, nel territorio toscano, e di specificarne criteri, assetti e priorità.

3. LE LEGGI TRASVERSALI

3.1 LA LEGGE DI MANUTENZIONE

La legge regionale 29/2021¹⁷ ha apportato alcune modifiche alla legge regionale 16/2000¹⁸. In particolare, in applicazione del decreto legislativo 27/2021¹⁹ le aziende unità sanitarie locali (USL) sono qualificate come autorità competenti designate per i controlli ufficiali in materia di alimenti e mangimi, salute e benessere degli animali, sanità delle piante e prodotti fitosanitari. Nell'esercizio di tali funzioni le aziende USL, fatte salve le specifiche competenze del Ministero della salute e di altre autorità statali, adottano i provvedimenti preventivi e repressivi previsti dalla normativa europea regolante siffatti controlli²⁰.

Sempre in ambito sanitario, sono state disposte alcune modifiche alla legge regionale 40/2005²¹ a carattere strettamente manutentivo che riguardano la composizione della Conferenza regionale dei sindaci, il funzionamento della

¹⁶ Legge regionale 5 agosto 2020, n. 78 (Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza Covid-19).

¹⁷ Legge regionale 5 agosto 2021, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021).

¹⁸ Legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 (Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica).

¹⁹ Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117).

²⁰ Regolamento (CE) 15 marzo 2017, n. 2017/625/UE.

²¹ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

Conferenza regionale permanente in materia di emergenza urgenza territoriale, nonché il funzionamento della Commissione regionale di bioetica.

In ambito sociale, la legge in questione ha apportato dei correttivi formali alla legge regionale 41/2005²² aggiornando alcuni riferimenti normativi.

3.2 MANOVRE DI BILANCIO E LEGGI COLLEGATE

La legge regionale 44/2021²³ incrementa il contributo complessivo regionale per sostenere il rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie aggiornando inoltre l'importo massimo autorizzato per l'acquisto da parte della Regione del complesso immobiliare ex ospedale Meyer sito a Firenze.

Viene poi autorizzata la concessione di un contributo straordinario per la ristrutturazione o realizzazione dell'immobile più adatto al trasferimento di attività sanitarie, unitamente ad altri servizi individuati dall'amministrazione comunale di Palazzuolo sul Senio. Il contributo è suddiviso fra l'Azienda USL Toscana centro e il Comune di Palazzuolo sul Senio. La concessione del contributo è subordinata alla stipulazione di un accordo di programma fra la Regione, il Comune di Palazzuolo sul Senio, l'Azienda USL Toscana centro e altri soggetti pubblici o privati eventualmente interessati, che ne disciplini le modalità di erogazione e rendicontazione.

Parimenti, è autorizzata la concessione di un contributo straordinario per l'anno 2021 al Comune di Bucine per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria relativi ad un edificio sede di una struttura residenziale sanitaria assistenziale.

Infine, sono rimodulati i contributi straordinari previsti dalla normativa vigente a favore dei comuni gestori degli spazi portuali e delle aree pubbliche direttamente funzionali alla fruizione dei porti, per la realizzazione di interventi di abbattimento delle barriere architettoniche in ambito portuale.

La legge regionale 73/2018²⁴ ha istituito un contributo annuale per il triennio 2019-2021 a favore delle famiglie con figli minori disabili e in condizioni di handicap grave. Con la legge regionale 55/2021²⁵ sono determinate le risorse necessarie per assicurare nel corso dell'anno 2022 il pagamento del contributo a coloro che non lo avevano ricevuto nell'anno 2021 - pur avendone maturato il diritto - per l'insufficienza degli stanziamenti previsti per tale annualità.

²² Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

²³ Legge regionale 29 novembre 2021, n. 44 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2021-2023).

²⁴ Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019).

²⁵ Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 55 (Legge di stabilità per l'anno 2022).

Onde ridurre significativamente i fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, la legge regionale 54/2021²⁶ prevede la concessione di contributi a fondo perduto a favore delle imprese operanti nei comparti che registrano indici più significativi di incidenti sui luoghi di lavoro. I contributi sono destinati al sostegno di interventi funzionali al miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro e sono erogati nel rispetto della normativa dell'Unione europea sugli aiuti di Stato.

Con la medesima legge regionale è stata autorizzata la concessione di un contributo straordinario in conto capitale a favore del Comune di Firenze, per sostenere le spese relative alla realizzazione di un nuovo impianto natatorio.

Infine, in continuità con l'analogha misura già attivata nel triennio 2019-2021 dalla già citata legge regionale 73/2018, viene istituito un contributo annuale una tantum per il 2022 a favore delle famiglie con figli minori disabili, in presenza di un'accertata sussistenza nel disabile della condizione di handicap grave di cui alla legge 104/1992²⁷.

I requisiti per la concessione del contributo sono costituiti dall'appartenenza al medesimo nucleo familiare, dalla residenza in Toscana e da un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore ad euro 29.999,00. La norma originaria è stata significativamente emendata nel corso dell'iter legislativo innalzando il valore dell'ISEE e non richiedendo più un periodo minimo di residenza in Toscana, anche alla luce degli attuali orientamenti della Corte costituzionale in materia di diritti sociali.

²⁶ Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022).

²⁷ Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

POLITICHE CULTURALI

Caterina Orione

L'inizio della undicesima legislatura si distingue per la re-istituzione di una commissione consiliare permanente per le materie istruzione, formazione, beni e attività culturali, materie che fino a prima della decima legislatura erano di spettanza della Quinta Commissione consiliare. Nell'anno 2021, ancora fortemente caratterizzato dall'emergenza pandemica da COVID-19, anche per ciò che attiene l'attività dell'assemblea legislativa, concentrata prioritariamente sui temi della sanità, la neo-commissione si è occupata di cinque proposte di legge, tutte afferenti all'ambito culturale.

Le proposte di legge, in relazione ai soggetti proponenti, confermano la tendenza evidenziata nel rapporto dello scorso anno, cioè quella di una comune volontà di Giunta e Consiglio di intercettare le esigenze del territorio e del tessuto sociale ad esso afferente per soddisfare la richiesta di "riconoscimento" identitario mediante la concessione di un contributo economico che consentisse alle comunità e agli enti locali che li rappresentano di mantenere vivo il loro profilo storicamente consolidato. Si ritiene interessante altresì rilevare come due delle leggi di iniziativa della Giunta regionale, abbiano lo stesso oggetto e contenuto di leggi di iniziativa consiliare, che nel pregresso avevano trovato finanziamento solo grazie all'avanzo di amministrazione del bilancio del Consiglio regionale, a conferma di una valutazione positiva della politica pubblica posta in essere in precedenza, così da decidere che non rimanesse episodica.

La proposta di legge 22 (Misure di sostegno ai lavoratori autonomi dello spettacolo a seguito emergenza COVID-19), divenuta legge regionale 3 del 21 gennaio 2021, è stata di iniziativa dell'Ufficio di presidenza. Con l'atto sopraccitato si intendeva sostenere una tantum e con risorse finanziarie relative ad economie dell'anno 2020 afferenti al bilancio del Consiglio regionale, i lavoratori autonomi dello spettacolo gravemente colpiti dalla crisi economica conseguente alla emergenza coronavirus. Infatti le misure rivolte alla prevenzione della diffusione del contagio avevano imposto l'interruzione protratta delle attività culturali, determinando una crisi di carattere sociale connessa all'assenza di queste e un forte depauperamento degli operatori del settore. La copertura finanziaria era di un milione di euro, con affidamento dell'istruttoria delle domande di concessione di contributo a Sviluppo Toscana Spa, per un costo complessivo di 50mila euro.

L'articolato, composto da 7 articoli, dispone interventi di sostegno economico per il solo anno 2021 a favore dei lavoratori autonomi, con una premialità aggiuntiva a fronte di progetti per iniziative culturali per la valorizzazione dell'identità toscana. Le tipologie dei beneficiari sono state

individuate con deliberazione di indirizzo dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea toscana. La suddetta deliberazione ha previsto altresì le modalità per l'accesso al contributo, la quota e i criteri da adottare per individuare le premialità delle proposte, così per costituire il fondamento dell'avviso pubblico.

Il testo pervenuto in commissione, corretto dall'ufficio per ciò che attiene al drafting formale senza che fossero accolti i suggerimenti per quello sostanziale, appariva carente per ciò che atteneva ai criteri in base ai quali i progetti di valorizzazione, sarebbero stati valutati, in quanto essi erano rinviati senza alcuna indicazione ad una delibera di indirizzo dell'Ufficio di presidenza. La criticità era stata evidenziata nella scheda di legittimità, limitando il rilievo ad una succinta motivazione di inosservanza del disposto dell'articolo 12 della legge 241/1990²⁸. In tal modo si è cercato di mantenere ferma la posizione dell'ufficio sulla necessità di inserire in legge i criteri, così come prescritto dalla disciplina nazionale e come sempre (o quasi) fatto in Regione Toscana.

La Presidente della Commissione, preso atto del rilievo, formulò emendamenti ad hoc, per superare l'osservazione di legittimità proposta, presentati in aula insieme ad altri, tra questi l'innalzamento da 2mila a 3mila euro il limite massimo di ciascun contributo e l'eliminazione del codice Ateco, unico elemento certo di individuazione dei beneficiari, per ciò che concerneva i contenuti della premialità per la *“progettualità legata all'identità toscana, si è collegato il tema della creatività”*. La proposta di legge, così come emendata, è stata votata all'unanimità, dopo dibattito concorde di apprezzamento sull'utilità della legge.

La proposta di legge 13 (Interventi di sostegno per le città murate e le fortificazioni della Toscana), divenuta legge regionale 19 del 3 marzo 2021, di iniziativa della Giunta regionale, intendeva sostenere un'azione specifica di valorizzazione del patrimonio artistico, storico della Regione per il recupero dell'accessibilità e della fruibilità pubblica delle fortificazioni storiche, delle mura e degli edifici connessi, presenti in vari comuni del territorio toscano.

In particolare vengono disciplinati interventi a sostegno della valorizzazione di un complesso degli edifici denominato *“mura storiche”* comprensivo di immobili in esse inglobati o ad esse connessi, delle torri, dei castelli e dei ponti, mediante il ripristino dell'accessibilità ai medesimi luoghi e la creazione di percorsi culturali.

La Regione conferma i criteri di priorità per la valutazione di qualità delle domande di contributo presentate dai comuni già contenuti nella precedente legge regionale 1 agosto 2016, n. 46 (Città murate della Toscana), di iniziativa dell'Ufficio di presidenza con la previsione di una deliberazione della Giunta regionale, disciplinante l'individuazione delle modalità operative per l'erogazione dei contributi stessi, nei limiti previsti dal bilancio di previsione e

²⁸ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuova norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

nel rispetto degli indirizzi e criteri espressi nel Documento di economia e finanza regionale (DEFER), nonché in coerenza con l'articolo 4 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali).

Per l'attuazione di quanto previsto, è quindi autorizzata la spesa di euro 2.000.000,00 per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, viene previsto altresì il carattere di spesa ricorrente, per cui agli oneri per gli esercizi successivi al bilancio di previsione di prossima approvazione si farà fronte con le successive leggi di bilancio.

Formulate dall'ufficio alcune osservazioni di drafting formale e sostanziale, la più rilevante in relazione all'articolo 8, relativo all'entrata in vigore, in quanto, pur essendo chiara la finalità dell'enunciato "*La presente legge dispiega i suoi effetti dal giorno successivo alla data di entrata in vigore della Legge di approvazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023*", la formulazione della disposizione non era corretta secondo i principi generali che regolano l'entrata in vigore di una legge e del dispiegamento dei suoi effetti nell'ordinamento. Pertanto in sede di correzione del testo da licenziare in commissione (dopo l'approvazione del bilancio) si è pervenuti ad una diversa formulazione, anche per ciò che attiene all'entrata in vigore comunque anticipata, rispetto al termine ordinario di 15 giorni, integrando il preambolo con la motivazione di tale opzione.

La legge è stata approvata all'unanimità in commissione e in aula.

La proposta di legge 10 (Interventi di riqualificazione del patrimonio storico e di pregio del patrimonio degli enti locali toscani) divenuta legge regionale 7 del 3 marzo 2021 con titolo parzialmente modificato, d'iniziativa della Giunta regionale è stata depositata in Consiglio regionale nel dicembre 2020.

Dal testo pervenuto in commissione della proposta, articolato e preambolo, emergeva chiaramente la stretta e corretta correlazione tra la materia valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali e la materia governo del territorio, entrambe di competenza legislativa concorrente.

Gli interventi di riqualificazione erano infatti contestualizzati nell'ambito delle disposizioni di cui alla legge regionale 65 del 2014 (Norme per il governo del territorio) contenute nel titolo V, capo III (Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate) e più precisamente nell'articolo 125 (Interventi di rigenerazione urbana). La proposta di legge 10 era stata inizialmente assegnata alla Quarta Commissione per il parere secondario.

Tale correlazione forniva il quadro di riferimento normativo regionale, unitamente alla legge regionale 21 del 2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), oltre a quello statale costituito decreto

legislativo 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), per consentire alla Regione di erogare contributi agli enti locali per interventi di parte investimenti finalizzati agli interventi di rigenerazione urbana.

I beneficiari, supportati dalle risorse finanziarie della Regione, possono procedere (progetto definitivo o esecutivo) per la riqualificazione di immobili di loro proprietà ai fini della fruizione degli stessi da parte della cittadinanza, nonché per i fini istituzionali loro conferenti.

Per ciò che attiene il carattere storico dell'immobile questo viene determinato secondo le prescrizioni degli articoli 10 e seguenti del già citato Codice.

Per la qualificazione “di pregio”, qualora essa fosse da considerarsi, per così dire, un ulteriore valore o criterio, erano presenti maggiori difficoltà per individuare e circoscrivere tale concetto ad un'univoca accezione, che avesse un riferimento normativo, sia esso nazionale o regionale.

Il decreto del ministro dei lavori pubblici del 2 agosto 1969 citato nella parte dei ‘visto’ del preambolo, oltre a non essere fonte vera e propria tradizionalmente intesa, non appariva *ictu oculi* strettamente conferente agli immobili oggetto dell'intervento per poterli qualificare di pregio e considerare quale riferimento normativo il decreto ministeriale, avrebbe potuto comportare contestazioni o contenziosi in sede di valutazione delle domande di concessione di contributo.

Il “pregio” implica una valutazione riconosciuta di valore e questo è un concetto che, contestualizzato, attiene soprattutto al significato storico che ha per una comunità, la quale lo attribuisce ad un immobile per questioni identitarie, mentre è di difficile determinazione oggettiva per immobili appunto oggetto di recupero e riqualificazione.

Nella scheda di legittimità, oltre a quanto sopra riportato, venivano formulate osservazioni di drafting formale e sostanziale all'articolato, in quanto si riteneva che alcune formulazioni indeterminate e talvolta errate, fossero impeditive di un'efficace implementazione della legge.

Ai soli fini di chiarezza normativa e per consentire una più celere valutazione delle domande di concessione, si suggeriva l'opportunità di chiarire l'ordine dei criteri indicati e di inserire, anche ai fini dell'osservanza del principio di legalità, un ulteriore criterio che introducesse una definizione, solo ai fini della legge in questione, del concetto di pregio, questo perché si potesse modulare più specificatamente nella deliberazione di Giunta.

Anche in questa proposta di legge come in quella precedentemente descritta, la disposizione relativa all'entrata in vigore, pur essendo chiara la finalità dell'enunciazione (“bloccare” in una sorta di prenotazione le risorse finanziarie dedicate alla disciplina, con precisazione che questa avrebbe dispiegato i suoi effetti dopo l'approvazione del bilancio), la formulazione non era corretta secondo i principi generali che regolano l'entrata in vigore di una

legge e del dispiegamento dei suoi effetti nell'ordinamento. Pertanto occorre procedere ad una diversa formulazione. Qualora si fosse ritenuto che l'entrata in vigore della legge *de quo* dovesse rimanere comunque correlata a quella della legge di bilancio, quindi immediatamente dopo l'entrata in vigore di questa, la sua entrata in vigore doveva comunque essere anticipata, rispetto al termine ordinario di 15 giorni e pertanto il preambolo andava integrato con la motivazione di tale opzione. Il finanziamento previsto era di 2 milioni e 500mila euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023.

Dopo l'illustrazione della proposta di legge della Giunta in seduta e, grazie ad approfondimenti e confronti con gli uffici della Quarta Commissione sul corretto riferimento agli articoli della legge regionale 65 del 2014, la Presidente della Commissione, per superare le criticità evidenziate, dava incarico ad un gruppo di lavoro tecnico tra Giunta e Consiglio per addivenire ad un testo condiviso.

Il gruppo di lavoro è stato da subito concorde sulla necessità di dare maggiore certezza "giuridica" per evitare agli operatori difficoltà applicative della legge (sostanzialmente di contribuzione con risorse afferenti alla cultura) che si potevano verificare in ragione di indeterminatezza, soprattutto in relazione al concetto di "pregio". Il gruppo di lavoro ha conseguentemente elaborato due ipotesi di soluzione, sottoposte poi al vaglio della Presidente.

La prima ipotesi teneva conto della volontà del proponente, che aveva introdotto già nel titolo, espressamente, il termine *pregio*, per cui l'attenzione si è concentrata nel fornire un'adeguata qualificazione di "pregio", inteso come ulteriore valore o criterio, per la cui individuazione *"sono presenti maggiori difficoltà per individuare e circoscrivere tale concetto ad un'univoca accezione, che abbia un riferimento normativo, sia esso nazionale o regionale"*, come il gruppo di lavoro rilevava.

In questa prospettiva il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno proporre la redazione di un articolo aggiuntivo rispetto all'articolato pervenuto inizialmente in Commissione, "Definizione", per introdurre, ai soli fini della legge *de quo*, la definizione di *pregio* del patrimonio, inteso come qualificazione riconosciuta agli immobili quali beni espressioni caratteristiche di valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione, in ragione della loro collocazione sul territorio e della loro valenza identitaria.

L'identificazione avviene soprattutto da parte delle comunità amministrative dagli enti locali cui tali immobili appartengono.

Il gruppo di lavoro si è ispirato alla definizione di "patrimonio culturale per le società", così come è stato sancito dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società ratificata con legge 1°

ottobre 2020, n. 133²⁹, cosiddetta di Faro, citata in preambolo.

Supportati da questa definizione, desumibile da elementi e circostanze anche storicamente riscontrabili, gli enti locali, potranno accedere ai contributi. Non si è introdotto alcun onere procedurale in ordine alla documentazione da esibire, preferendo lasciar attribuito all'ente locale nella sua piena autonomia, attingere alla tipologia di apporti e fonti documentali da porre a corredo della domanda, rinviando alla deliberazione della Giunta, cui è demandato il compito di definire le modalità operative per l'attuazione degli interventi, declinare specificamente questo aspetto.

La seconda ipotesi prospettata dal gruppo di lavoro, evidenziava che, qualora si fossero dovute individuare definizioni di pregio dalle quali far discendere procedure e criteri specifici, queste sarebbero rimaste di difficile determinazione oggettiva per immobili da considerare oggetto di recupero e riqualificazione.

Sarebbero state in tal senso difficilmente evitabili delle criticità nel definire in modo più stringente, attesa la qualificazione derivante dal sistema dei vincoli discendenti dal Codice dei beni culturali (già indicati fra i criteri per la percezione dei contributi). In tal caso forse appariva più conveniente espungere direttamente dal testo il termine "pregio", in quanto si sarebbe dovuta ricollegare una realtà definitoria di troppo onerosa dimostrazione (specie nell'attuazione che avrebbe potuto rivelare aspetti contenziosi), ritenendosi compiuta la finalità dell'intervento rivolto a beni immobili sicuramente di proprietà degli enti locali, individuati, sotto il profilo storico-culturale, secondo la definizione riportata nell'articolo 10 del codice dei Beni culturali.

La Presidente di Commissione ha deciso di presentare in seduta agli altri consiglieri il testo corretto e rielaborato sulla scorta della prima ipotesi formulata.

Il gruppo di lavoro, dato l'ampio mandato ricevuto, nella riscrittura dell'articolato ha provveduto ad espungere dal testo gli stringenti riferimenti normativi alla legge regionale 65 del 2014 in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, limitando il riferimento ai suoi principi informativi e alle finalità perseguite di cui all'articolo 1 (*.....al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.....*), da cui non si poteva certo non contemplare la riqualificazione di immobili storici, che invece erano espressamente esclusi dalla cosiddetta rigenerazione urbana dal disposto dell'articolo 122, comma 3 della suddetta legge.

²⁹ Legge 1° ottobre 2020, n. 133 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005).

Inoltre ha provveduto a formulare *ex novo* due disposizioni, una sulla revoca dei contributi erogati, una su una relazione annuale relativa all'utilizzo di questi, disposizioni fatte proprie come emendamenti dalla Presidente, così come un altro concernente la possibilità per ciascun ente locale di presentare una sola domanda.

Il testo riformulato dal gruppo di lavoro è stato votato all'unanimità in commissione e in aula, dopo dibattito che ha messo in rilievo la necessità di valorizzare funzionalmente e a scopi culturali, nonché sociali l'ampia gamma di immobili storici in disuso delle città tutte della Toscana.

La proposta di legge 34 (Norme per la disciplina delle rievocazioni storiche regionali. Interventi di valorizzazione del patrimonio storico-culturale intangibile e delle tradizioni della cultura popolare della Toscana), divenuta legge regionale 27 del 3 agosto 2021, con titolo parzialmente modificato, è stata di iniziativa della Giunta regionale.

Il testo pervenuto in commissione esplicitava chiaramente sia nel preambolo che nella relazione illustrativa, il carattere evolutivo dell'ambito di materia trattata, rispetto alla quale si intendeva recepire in gran parte quello che, sia atti normativi di rango internazionale che studi e dottrina, hanno elaborato sul concetto di patrimonio immateriale. In tale ambito concettuale trovano ampia legittimazione "l'insieme delle risorse identitarie ereditate dal passato" quale "risorsa per lo sviluppo sostenibile e la qualità della vita, in una società in costante evoluzione" e conseguentemente il riconoscimento dell'impegno profuso dalle comunità del territorio che salvaguardano e promuovono attivamente e volontariamente l'eredità culturale. Assume pertanto sempre più rilievo il principio di sussidiarietà orizzontale, così come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 131 del 2020 "*... (al)lo svolgimento di attività di interesse generale può essere perseguito anche da un'autonoma iniziativa dei cittadini che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese*" e la proposta di legge si prefiggeva l'obiettivo di mettere a sistema l'ambito, fino ad allora disciplinato dalla legge regionale 5 del 2012³⁰, normativa di iniziativa consiliare.

In tempi pregressi all'approvazione della disciplina sopracitata, comuni cittadini, impegnati nelle associazioni di ricostruzione e rievocazione storica erano stati promotori di richieste ai consiglieri regionali per veder riconosciuta in una disciplina espressamente dedicata, la loro attività volontaristica di narrazione e rappresentazione di saperi del passato.

Di iniziativa legislativa consiliare, la legge regionale 5 del 2012 era stata

³⁰ Legge regionale 14 febbraio 2012, n. 5 (Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 "Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali").

più volte modificata per consentirne un'applicazione efficace delle finalità perseguite. Il Consiglio regionale, che si era avvalso a partire dalla fine del 2015 del Comitato previsto dalla disciplina per la realizzazione di proprie iniziative di ricostruzione e rievocazione storica (Festa della Toscana), ha poi stanziato, con risorse dell'avanzo di amministrazione del proprio bilancio, 75.000 euro nell'anno 2016, 83.000 euro nel 2018 e 43.000 euro nel 2020, per un ammontare medio del contributo concesso variante tra i mille e millecinquecento euro, in ragione del gran numero delle domande presentate. Le risorse finanziarie erano state destinate solo alle associazioni e non anche alle manifestazioni storiche.

La legge regionale 5 del 2012 è stata finanziata dalla Giunta regionale (cfr. Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 38, a cura del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche) con 50.000 euro per la prima volta nel 2020 e solo con la legge di stabilità per il 2021 erano state allocate in bilancio risorse finanziarie pari a 500.000 euro per i tre anni.

Frutto dell'elaborazione evolutiva della materia di cui si è detto inizialmente e anche innovativa sotto vari profili, rispetto alla normativa del 2012, per l'opzione legislativa posta in essere, l'articolato pervenuto in commissione necessitava di alcune correzioni di tecnica legislativa formale e sostanziale per un'efficace implementazione dell'articolato, al fine di renderlo anche più aderente al linguaggio normativo così da evitare problemi esegetici in sede di applicazione.

La proposta di legge è stata illustrata in Commissione nell'aprile 2021, la scheda di legittimità inviata nei termini, non ha richiesto illustrazione, in quanto è stato attivato un gruppo di lavoro Giunta/Consiglio solo nel luglio 2021, nell'imminenza della discussione e approvazione in Commissione per cercare di arrivare ad un testo condiviso da proporre all'aula prima della sospensione feriale. L'obiettivo posto è stato limitatamente raggiunto, sono state fatte sì tutte le correzioni suggerite, ma quelle che erano le criticità maggiori, a parere dello scrivente ufficio, non sono state risolte. Si è cercato sostanzialmente di ridurre i margini di indeterminazione che l'articolato ad una prima lettura rivelava, nella consapevolezza che, forse, nella deliberazione di Giunta prevista a cui venivano rinviati molti aspetti della disciplina, potevano essere chiariti quelli ancora indefiniti per l'implementazione della disciplina.

L'originario articolato è stato perciò ampiamente corretto dal gruppo di lavoro, con i limiti oggettivi dovuti ad un impianto legislativo "futuribile", pertanto non ancora "testato", in quanto la proposta di legge 34 affrontava l'attuazione della normativa regionale del 22 luglio 2020, n. 65 (Norme di sostegno e promozione del Terzo settore toscano), per ciò che attiene il neo procedimento della co-progettazione e della co-programmazione per il settore cultura, quale primo ambito applicativo. La citata neo-normativa regionale, attuativa della disciplina nazionale, è da considerarsi disciplina generale per tutti gli ambiti di attività di tali enti associativi, per cui è ad essa che occorre fare riferimento in toto, al fine di assicurare la coerenza con l'ordinamento vigente.

Apparivano pertanto ridondanti e non coerenti con la legge regionale 65 del 2020, le indicazioni contenute ai commi 2, 3, 4, 5, dell'articolo 10 in quanto gli enti locali, proprio nella loro autonomia regolamentare declinano la loro attività nel rispetto dei principi generali sanciti in tema di procedimento di co-progettazione all'articolo 13 della citata legge di riferimento. Agli enti locali si applicano altresì tutte le altre disposizioni della legge in questione, ivi comprese quelle sulle autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche etc., disposizioni che peraltro recepiscono il dettato nazionale del decreto legislativo 117 del 2017 recante il Codice del Terzo settore.

Sostanzialmente si riteneva che non fosse necessario dettare una disciplina particolare per il settore cultura, in quanto si ritiene, ancora, che la legge regionale 65 del 2020 debba essere considerata normativa ordinamentale e che pertanto sia sufficiente richiamarne i principi e il procedimento descritto nelle sue norme, senza novare e innovare la fonte. A sostegno di ciò, si rilevava inoltre che occorreva tener presente che la Regione, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 65 del 2020, avrebbe provveduto all'emanazione di linee guida per supportare gli enti locali e in tal caso, eventuali specifiche disposizioni in merito alla co-progettazione per il settore *de quo* potessero essere previste in tale documento.

L'assetto procedimentale della co-progettazione è il nucleo più innovativo della disciplina e ha comportato una riscrittura dell'articolo 9, relativo ai contributi da erogarsi ai comuni e alle associazioni di rievocazione storica congiuntamente, per correggere l'originario testo carico di margini di indeterminatezza per ciò che atteneva alla previsione di erogazione di contributi agli stessi soggetti di cui sopra, in quanto dalla lettura sembrava che si fosse in presenza di una co-progettazione di fatto. Questo avrebbe annullato l'individualità progettuale storica delle singole associazioni, così come era nella legge 5 del 2012, in considerazione che i criteri generali per l'erogazione dei contributi erano identici per le due ipotesi, che dovevano essere differenziate necessariamente, previste dall'articolo 9, per cui era opportuna maggiore chiarezza normativa, al fine di evitare dubbi esegetici in sede di applicazione.

L'articolo 9 è stato oggetto di un emendamento presentato dal Partito democratico (PD) volto a precisare quanto sopra esposto, recependo peraltro quanto era già stato concordato per il testo finale dal gruppo di lavoro; l'emendamento è da ritenersi strettamente correlato ad un altro emendamento, che ha provveduto ad inserire un comma all'articolo dedicato alle disposizioni transitorie per consentire che le associazioni già iscritte nell'elenco della legge regionale 5 del 2012, potessero essere beneficiarie di contributi a valere, sia pure per il solo anno 2021: *“I contributi sono concessi a titolo di partecipazione per le spese sostenute. Con avviso pubblico sono specificate le modalità di presentazione dei progetti e di erogazione e rendicontazione delle risorse da assegnare”*.

Altri emendamenti, finanche in sede di discussione in aula, sono stati presentati per la composizione del Comitato, organismo già presente nella legge regionale 5 del 2012, al fine di rendere tale organismo più rappresentativo di comuni di minore entità demografica, nel presupposto e nella convinzione di agevolare e meglio sancire la rappresentatività suddetta.

Un nuovo organismo, introdotto dalla neo disciplina già nel testo originario della proposta di legge, è l'Osservatorio regionale delle rievocazioni storiche della Toscana, ed è stato oggetto di emendamento, per la composizione, nonché per definirne e limitarne le funzioni solo a quelle di consulenza scientifica.

Il testo finale è stato approvato in aula pressoché all'unanimità, dopo ampia discussione incentrata sulla consapevole volontà ed esigenza collettiva di riconoscere l'importanza della disciplina per la conservazione della storia locale e della sua memoria collettiva. Vi sono stati nel dibattito anche riferimenti di rivendicazione politica da parte della minoranza, senza mezzi termini, sulla strumentalità degli emendamenti relativi alla composizione del Comitato proposti dalla maggioranza, ritenuti dall'opposizione strumentali ad evitare che la originaria composizione prevista (sindaci dei dieci comuni capoluogo di provincia) vedesse prevalere i sei sindaci appartenenti a partiti di opposizione.

La proposta di legge 39 (Celebrazione dei settecento anni dalla morte di Dante Alighieri), divenuta legge regionale 16 del 18 aprile 2021 è d'iniziativa della Quinta Commissione e più precisamente della Presidente Giachi prima firmataria.

L'articolato si compone: di un articolo, in cui si delineano le finalità, le modalità per le celebrazioni dell'anniversario della morte di Dante e lo stanziamento delle risorse finanziarie, e della norma finanziaria.

L'aspetto parzialmente innovativo è relativo alla congiunta decisione degli Uffici di presidenza del Consiglio e della Quinta Commissione su come dovevano e potevano essere le celebrazioni, nonché sulla previsione di una seduta solenne, entro il 30 settembre 2021, del Consiglio regionale in tema. Il Consiglio regionale ha poi in effetti celebrato questo anniversario organizzando eventi e promuovendo, in particolare, mostre ed esposizioni, iniziative di studio e di ricerca, convegni, presentazioni di libri, laboratori didattici e spettacoli, così come celebrato l'evento in seduta solenne.

La volontà politica sottesa alla legge era non solo un modo per ricordare Dante ma anche per sostenere la produzione culturale sul territorio, che avesse il segno del Consiglio regionale. Alla copertura degli oneri finanziari, pari ad un importo massimo di 100mila euro, relativi alla sola annualità 2021, si è provveduto con gli stanziamenti dell'esercizio 2021 del Bilancio di previsione 2021-2022-2023.

Nel corso del dibattito in commissione è stato molto apprezzato il ruolo della Commissione, una sorta di *governance* condivisa con l'Ufficio di

presidenza del Consiglio regionale, come evidenziato dalla vicepresidente Luciana Bartolini (Lega) e dalla consigliera Silvia Noferi (M5S): *“C’è un surplus che non può essere cancellato: ricordare Dante fa parte della nostra identità di italiani”. “Il mondo della cultura ha bisogno di risorse per poter ripartire e avere un futuro” – “Non diamo contributi a pioggia, ma su singoli progetti proposti e realizzati dalle amministrazioni”*. Anche la consigliera Elena Rosignoli (PD) si è soffermata in particolare sul sostegno alle amministrazioni, che dà ossigeno alle attività culturali, ma contribuisce anche a rilanciare l’indotto. La Commissione ha licenziato la proposta di legge a larga maggioranza, eccetto Gabriele Veneri (FdI), che ha motivato il voto contrario: *“...al di là del riconoscimento a Dante, in questo momento così difficile, 100mila euro li avrei destinati in maniera diversa”*.

In aula la proposta di legge è stata approvata con il voto favorevole di PD, Italia Viva e Movimento 5 Stelle, il voto contrario di Fratelli d’Italia e Forza Italia e l’astensione della Lega, dopo una discussione pressoché del tutto incentrata sugli aspetti economici, sia per ciò attiene allo stanziamento in se stesso per l’ambito culturale considerato non prioritario, sia per le modalità concertative sulla quantificazione ritenuta importante, in ragione di “incomprensioni” avvenute all’interno dell’Ufficio di presidenza, al momento della comunicazione da parte del Presidente Mazzeo della volontà celebrativa e risorse finanziarie destinate.

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

L'anno 2021, appena trascorso, si è caratterizzato per la persistente fase pandemica causata dal COVID-19 che, per molti aspetti, ha influenzato la produzione legislativa anche con riferimento alla materia del “governo del territorio”.

Con l'anno 2020 si era conclusa la decima legislatura segnata profondamente dalla vicenda della pandemia e con il prolungamento di tre mesi della decima legislatura ha visto lo svolgimento delle elezioni regionali il 20 e 21 settembre del 2020.

L'undicesima legislatura ha preso avvio con l'insediamento del Consiglio regionale del 19 ottobre 2020 e delle commissioni permanenti in data 12 novembre.

L'anno 2021, oggetto del presente Rapporto, è stato il primo anno completo della nuova legislatura che ha visto, complessivamente, la produzione di “sole” 49 leggi regionali, contro le 82 del 2020 e 68 del 2019.

Dopo aver ricordato, in via preliminare, che il “governo del territorio” è una materia a legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione e che 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 ma anche con la materia “energia”, vengono illustrate le diverse leggi approvate nel corso del 2021.

Oltre al governo del territorio, verrà esaminata anche la materia energia con un cenno alla recente giurisprudenza costituzionale.

2. MODIFICHE ED AGGIORNAMENTI DELLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Anche nel corso dell'anno 2021 vi sono state importanti modifiche alla legge regionale in materia di governo del territorio, la legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Nome in materia di governo del territorio).

Si tratta di una costante che si è ripetuta ogni anno a partire dall'anno 2015, primo anno di attuazione della legge regionale. In quest'ultimo anno, numerose modifiche alla legge regionale 65/2014, sono avvenute con la legge regionale 47/2021 con oltre quaranta articoli.

Nel recente passato gli articoli di modifica sono stati anche molti di più, nel corso dell'anno 2019, con legge regionale 69/2014, le modifiche alla legge regionale 65 furono oltre sessanta ma addirittura ottantasette modifiche puntuali realizzate con legge regionale 43/2016.

Seguendo l'ordine cronologico, la prima legge regionale ad essere esaminata è la legge regionale 12 febbraio 2021, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di sismica e di gestione dei rifiuti in adeguamento alla normativa statale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 69/2019 e 22/2015).

La legge regionale 5/2021 (pdl 27), oltre alle disposizioni urgenti in materia di sismica, dispone l'adeguamento alla normativa statale ed alla giurisprudenza della Corte costituzionale con modifiche alla l.r. 65/2014. Con questa legge regionale si provvede all'adeguamento dell'ordinamento regionale alla pronuncia della Corte costituzionale 2/2021.

Alcuni brevi antefatti che ci consentono di illustrare il contesto normativo in cui va ad inserirsi la legge regionale in oggetto.

L'articolo 3 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32³¹, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, ha introdotto significative novità nel testo unico per l'edilizia (d.p.r. 380/2001) per quanto attiene alla realizzazione degli interventi edilizi in zona sismica.

La Regione Toscana, con legge regionale 69/2019, ha inteso adeguare la propria normativa alle novità introdotte in ambito statale ma la stessa legge regionale veniva impugnata dal Governo, mediante ricorso proposto in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo alcune disposizioni di dubbia legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, si è pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale sulla legge regionale 69/2019 con sentenza 2/2021 ritenendo fondate solo alcune delle molte censure formulate dal Governo.

La sentenza veniva pubblicata in Gazzetta ufficiale 3 del 20 gennaio 2021 e la Regione ha ritenuto indispensabile procedere con la massima celerità all'adeguamento delle disposizioni in materia di sismica anche alla luce del fatto che diversi procedimenti sono stati sospesi, a seguito della pubblicazione della sentenza, in attesa dell'adeguamento normativo.

L'intervento legislativo si rendeva necessario al fine di consentire il normale svolgimento dell'attività edilizia, dando certezza al quadro normativo di riferimento.

In particolare, è stato modificato l'articolo 182 della legge regionale 65/2014, stabilendo che, ai fini dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 209 della legge regionale 65/2014, le strutture regionali competenti debbano verificare la doppia conformità degli interventi alle norme tecniche vigenti sia al momento della realizzazione degli stessi, sia al momento della presentazione dell'istanza di accertamento di conformità (articolo 4 della l.r. 5/2021).

³¹ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici).

Venivano inoltre corretti gli articoli 168 e 174 della legge regionale 65/2014 nel senso indicato dalla Corte costituzionale.

Con la scheda di legittimità non si rilevavano vizi ma venivano proposti piccoli aggiustamenti ai visto del preambolo e la richiesta di inserire un ulteriore riferimento normativo che si riteneva utile per ricostruire il quadro normativo in cui si andava ad inserire la proposta di legge 27 diventata poi legge regionale 5/2021.

Un elemento peculiare, da sottolineare, riguarda il fatto che la proposta di legge disponeva l'entrata in vigore lo stesso giorno della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Nella scheda di legittimità venivano ricordati i casi in cui si riteneva ammissibile tale possibilità, concludendo che anche tale proposta (pdl 27) vista l'urgenza di sbloccare alcuni procedimenti che si erano arrestati a seguito della pubblicazione della sentenza della Corte 2/2021, si riteneva possibile l'entrata in vigore lo stesso giorno per ridurre al minimo il vuoto legislativo creatosi dopo la pubblicazione della sentenza.

Il punto 9 del preambolo argomenta adeguatamente la necessità dell'immediata entrata in vigore della legge regionale.

La legge regionale 5/2021, ha superato il vaglio di legittimità da parte del Governo, il quale con delibera del Consiglio dei ministri, 25 marzo 2021 decideva di non impugnare la legge in oggetto.

Altra legge regionale che interessa il governo del territorio è la legge regionale 5 marzo 2021, n. 11 (Misure a sostegno della realizzazione di parcheggi al fine di favorire il decongestionamento dei centri urbani e migliorare la mobilità, nell'ambito di azioni di riqualificazione urbana).

La legge regionale 11 dispone misure a sostegno della realizzazione di parcheggi con l'obiettivo di decongestionare i centri urbani caratterizzati da rilevante densità abitativa, anche di natura stagionale, migliorare la mobilità e realizzare una riqualificazione urbana.

La legge regionale prevede dei contributi ai comuni e sono previsti requisiti per l'accesso (art. 3) e criteri di assegnazione (art. 4) oltre alla norma finanziaria prevista per gli anni dal 2021 al 2023.

Tra i criteri di assegnazione dei contributi vengono privilegiati quelli che favoriscono l'intermodalità con il sistema di mobilità pubblica e quelli che favoriscono la riqualificazione o il recupero del patrimonio edilizio esistente.

La legge prevede che la Giunta presenti annualmente al Consiglio regionale ed alla commissione competente una relazione informativa.

La scheda di legittimità non rilevava vizi ma proponeva limitati adeguamenti di carattere formale per i 'visto' in applicazione della delibera dell'Ufficio di presidenza 27 settembre 2010, n. 65 concernente l'atto di intesa

tra l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e Giunta regionale in materia di regole per la redazione degli atti normativi.

La scheda di legittimità suggeriva inoltre, di chiarire i termini dell'entrata in vigore invitando ad individuare una data certa.

La proposta di legge, approvata l'anno successivo rispetto al suo deposito agli atti del Consiglio, è diventata legge regionale 5 marzo 2021, n. 11.

La nuova legge regionale non necessitava più dell'articolo sull'entrata in vigore seguendo così la via ordinaria prevista dallo Statuto regionale (art. 43) che prevede l'entrata in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

La proposta di legge 12 (diventata l.r. 11/2021) è stata oggetto di un lungo dibattito da parte della Quarta Commissione consiliare ed esaminata nel corso di due sedute, inoltre, la proposta è stata oggetto di molti emendamenti consiliari che intendevano chiarire alcuni aspetti, in particolare, la possibilità di limitare la presentazione delle domande per ciascun comune, al fine di ampliare la platea degli enti locali beneficiari.

Di un certo rilievo il fatto che per l'accesso al contributo diventasse obbligo presentare, da parte del comune, il progetto definitivo e del piano di ammortamento in luogo del solo studio di fattibilità.

Inoltre, sempre con emendamenti presentanti ed approvati dalla Quarta Commissione consiliare, sono stati introdotti nuovi contenuti al fine di estendere la promozione dei parcheggi anche in aree turistiche e che la Giunta regionale, ogni anno, presentasse al Consiglio regionale ed alla commissione competente una relazione informativa sullo stato di attuazione della legge regionale.

Sulla proposta di legge originaria sono stati presentati numerosi emendamenti pur essendo la proposta stessa costituita da soli 6 articoli compresa la norma finanziaria e l'entrata in vigore. Si sottolinea che, anche in questo caso, l'attività emendativa della commissione è stata rilevante.

La legge regionale 11/2021, ha superato il vaglio di legittimità da parte del Governo, il quale con delibera del Consiglio dei ministri, 29 aprile 2021 decideva di non impugnare la legge in oggetto.

La legge regionale 14 maggio 2021, n. 15 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica in relazione al perdurare della situazione di emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla l.r. 31/2020) concernente la proroga dei termini riferiti agli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica in relazione al perdurare della situazione di emergenza sanitaria COVID-19, rappresenta uno degli esempi di produzione legislativa legata alla pandemia.

La situazione di emergenza ha reso difficoltoso, alle amministrazioni comunali, il rispetto della tempistica per la conclusione dei procedimenti diretti

al rinnovo degli strumenti della pianificazione urbanistica. Da questo prende origine la legge regionale 15/2021 che modifica la legge regionale 31 del 2020.

La legge regionale 15/2021, costituita da soli 5 articoli, dedica un articolo alla modifica del preambolo della legge regionale 31/2020 mentre tre articoli modificano la stessa legge regionale ed infine, l'articolo 5 dispone sull'entrata in vigore anticipata il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

È da rilevare che non si tratta di modifiche stabili ma le stesse sono espressamente legate alla temporaneità dell'emergenza COVID-19.

Con la scheda di legittimità non furono proposti rilievi di legittimità ma vennero evidenziati alcuni elementi utili all'esame della proposta di legge oltre che alle consuete modifiche di carattere tecnico formale al testo depositato.

In particolare si suggeriva di rivedere il titolo della proposta di legge in quanto "muto" senza cioè indicare alcuno dei contenuti della stessa proposta di legge suggerendo di introdurre un riferimento alle proroghe che venivano introdotte.

Veniva inoltre segnalato che la scheda "aiuti di Stato" non sembrava correttamente compilata, anche se, esaminata la natura della proposta di legge, si riteneva la stessa non impiegare risorse pubbliche. Venivano interpellati gli uffici della Giunta regionale che attestavano il non utilizzo di risorse pubbliche.

Un elemento interessante della legge regionale 15/2021 riguarda il complessivo riallineamento di tutti gli strumenti prorogati, tutti ricondotti alla stessa data stabilita al 31 dicembre 2021.

Infine, anche su questa proposta di legge l'attività emendativa è stata esercitata, con la proposta di un emendamento pervenuto alla Commissione dallo stesso Assessore regionale proponente la proposta di legge. Altri emendamenti sono stati presentati dai consiglieri della Quarta Commissione che venivano esaminati ed approvati durante il lavoro istruttorio della commissione consiliare.

Da evidenziare che i termini delle proroghe venivano aumentati di ulteriori sei mesi rispetto alla proposta della Giunta regionale.

È utile ricordare che la legge regionale 31/2020, modificata con legge regionale 15/2021, ha superato il vaglio governativo, senza subire impugnativa, con decisione del Consiglio dei ministri 22 maggio 2020 ed inoltre, la stessa legge regionale 15/2021, ha superato il vaglio di legittimità da parte del Governo, il quale con delibera del Consiglio dei ministri, 19 maggio 2021 decideva di non impugnare la legge in oggetto.

La legge regionale 1° dicembre 2021, n. 47 (Misure di semplificazione in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale e adeguamento ai rilievi di costituzionalità. Modifiche alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020) ha generato un elevato numero di modifiche alla legge "madre" in materia di governo del territorio, la legge regionale 65/2014 con ben 45 articoli.

Sul testo sono state effettuate le consultazioni dalle quali non sono emerse particolari criticità ed in linea di massima è emersa una generale condivisione.

La legge regionale 47/2021 adegua il testo della legge regionale 65/2014, legge regionale di riferimento per la materia del governo del territorio, alle novità introdotte al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) dall'articolo 10 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76³², convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

In particolare, nel realizzare questo adeguamento, in fase di progettazione legislativa, gli uffici tecnici della Giunta, hanno tenuto conto della Circolare del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro per la Pubblica Amministrazione con la quale sono stati forniti chiarimenti interpretativi sull'articolo 10 del decreto-legge 76/2020.

I chiarimenti forniti sono stati utili per la riformulazione dell'articolo 134, in considerazione del fatto che il decreto-legge 76/2020 ha modificato la descrizione degli interventi di nuova costruzione, riducendone la portata applicativa ed è intervenuto in modo significativo sulla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, con specifico riferimento agli interventi di demolizione e ricostruzione di immobili preesistenti. La lettera h), dell'articolo 134, della legge regionale 65/2014, è stata quindi del tutto riscritta.

Inoltre, la legge in oggetto, ha adeguato il testo della legge regionale 65/2014 alla sentenza della Corte costituzionale 2 del 13 gennaio 2021, con cui il giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 5 dell'articolo 30 della legge regionale toscana 69/2019, che ha introdotto il comma 2 ter nell'articolo 134 della legge regionale 65/2014.

In realtà l'ordinamento regionale si era quasi del tutto adeguato alla sentenza poc'anzi ricordata con la legge regionale 5/2021 esaminata all'inizio della relazione. Con la legge in oggetto viene completato questo adeguamento a quanto sancito dalla Corte costituzionale con gli articoli 20 e 21.

Questo ulteriore adeguamento alla sentenza 2/2021 della Corte costituzionale, riguarda gli interventi assoggettati a permesso di costruire per i quali la legislazione vigente consente la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa, il procedimento delineato dalla normativa regionale in esito all'adeguamento a quella statale prevede che la segnalazione sia presentata almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori.

Ulteriori modifiche sono state apportate al fine di riallineare e coordinare il testo della legge regionale 65/2014 ad alcune leggi di settore ed in particolare

³² Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale).

alla legge regionale 30/2003 (Disciplina delle attività agrituristiche, delle fattorie didattiche e dell'enoturismo in Toscana) e alla 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).

Infine, sono state introdotte alcune precisazioni e correttivi, resisi necessari ed opportuni, emersi nell'ambito dell'applicazione della legge e con riferimento a casi concreti derivanti dalla prassi applicativa.

In Commissione sono stati presentati cinque emendamenti che sono stati approvati, due articoli, ritenuti ultronei, sono stati soppressi in quanto volti a ribadire il principio generale per cui sono fatte salve le discipline di settore.

In particolare, tre emendamenti (richiesti dall'Assessore Baccelli) hanno riguardato: l'introduzione nella proposta di legge di un nuovo articolo (art. 20) volto a chiarire la disposizione che riguarda la partecipazione alle sedute della commissione per il paesaggio (art. 153 della l.r. 65/2014) dei membri dipendenti di enti pubblici, prevedendo che questa, se esercitata da soggetti non in quiescenza, sia assicurata nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni presso le quali gli stessi prestano servizio e non dia luogo alla corresponsione di alcun gettone.

Con il secondo e il terzo emendamento è stato invece modificato l'articolo 1 bis della legge regionale 31/2020 al fine di aiutare i comuni che hanno i piani strutturali con le misure di salvaguardia in decadenza, in considerazione delle difficoltà che gli stessi comuni hanno avuto nel proseguire l'attività di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, rispettando le tempistiche previste dalla legge regionale 65/2014 per la conclusione dei procedimenti diretti al loro rinnovo.

Gli altri due emendamenti approvati sono stati presentati da alcuni consiglieri del gruppo Partito democratico (PD). Con il primo si propone che, nei casi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti effettuati con riferimento agli interventi di ristrutturazione urbanistica, ristrutturazione edilizia ricostruttiva e sostituzione edilizia, la verifica della legittimità dello stato di fatto dell'unità immobiliare o dell'immobile sia effettuata esclusivamente in riferimento al volume totale o alla superficie lorda dello stesso ed ai relativi parametri urbanistici ed edilizi da utilizzare per il calcolo della nuova edificazione ammissibile, escludendo tale disposizione per gli immobili soggetti ai vincoli previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e qualora l'edificio sia interessato da interventi realizzati in assenza del legittimo titolo abilitativo, in totale difformità dello stesso ovvero con variazioni essenziali.

Con l'altro emendamento si introduce un nuovo articolo nella proposta di legge al fine di modificare l'articolo 197 della legge regionale 65/2014 relativo alla determinazione delle variazioni essenziali al progetto approvato, incrementando alcuni parametri, anche in considerazione delle diverse discipline

regionali oggi vigenti. In aula sono stati presentati ulteriori sette nuovi emendamenti ed il testo è stato poi approvato a maggioranza.

Il primo ha riguardato una modifica relativa al preambolo al fine di integrarlo per chiarire meglio le modifiche apportate dalla proposta di legge.

La scheda di legittimità, molto ampia ed articolata, seppure senza rilievi di legittimità, proponeva l'inserimento di importanti correzioni al preambolo. Il preambolo della proposta di legge è stato successivamente integrato ritenendo opportuno inserire nello stesso alcuni riferimenti più puntuali alle modifiche introdotte, tenendo conto anche degli emendamenti presentati in Commissione.

Sono stati così introdotti nel preambolo specifici riferimenti alla nuova definizione degli interventi di nuova costruzione, all'ampliamento della definizione di ristrutturazione edilizia in recepimento delle novità introdotte dal decreto-legge 76/2020 che ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, al nuovo concetto di sostituzione edilizia che si delinea come categoria di intervento residuale in cui confluiscono tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione non rientranti nella ristrutturazione edilizia.

Analogamente per il concetto di "tolleranza costruttiva", che è stato ampliato ai sensi del nuovo articolo 34-bis del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, disciplinando le modalità procedurali di riconoscimento e segnalazione di tali tolleranze da parte del tecnico abilitato e chiarire il campo di applicazione di tale concetto.

A seguito di un emendamento presentato da alcuni consiglieri del PD, che ha riguardato la verifica di legittimità dello stato di fatto degli immobili soggetti a demolizione e ricostruzione (art. 12), è stato inserito nel preambolo uno specifico punto al riguardo. Analogamente è stato inserito uno specifico punto al fine di motivare l'introduzione di un nuovo articolo di legge relativo alle variazioni essenziali (art. 27), introdotto a seguito di un emendamento presentato in Commissione.

Inoltre, con riferimento alla necessità di adeguare alcune disposizioni della legge regionale 65/2014 alla pronuncia della Corte costituzionale 2/2021, è stato ritenuto opportuno fare uno specifico riferimento all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 che disciplina il permesso di costruire alternativo alla segnalazione certificata di inizio attività.

Infine è stato inserito uno specifico punto nel preambolo per motivare le modifiche introdotte agli articoli 142 e 168 della legge regionale 65/2014 relativi al procedimento per il rilascio del permesso di costruire (rispettivamente articolo 17 e 21 della l.r. 47/2021) introdotti al fine di adeguare il testo degli stessi alle modifiche relative alla disciplina del silenzio assenso introdotte con decreto-legge 77/2021 convertito dalla legge 108/2021.

In conclusione, il testo del preambolo è stato rivisto profondamente e ancora una volta va sottolineata l'importanza del ruolo del preambolo per le leggi regionali. È utile ricordare un punto relativo al preambolo riportato nella

deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale 65/2010, nella parte prima, linee guida per la motivazione delle leggi con riferimento ai profili generali della motivazione, al punto 1 si legge quanto segue: *“1. La motivazione espressa nel preambolo costituisce parte integrante della legge. In quanto tale essa deve essere strettamente attinente al testo legislativo a cui è riferita”*.

La legge regionale 47/2021, ha superato il vaglio di legittimità da parte del Governo, il quale con delibera del Consiglio dei ministri, 31 gennaio 2022 decideva di non impugnare la legge in oggetto.

3. LA DISCIPLINA REGIONALE IN MATERIA DI GEOTERMIA. ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE GEOTERMICHE AI COMUNI DELLE AREE GEOTERMICHE

Nel corso del 2021 l'unica legge che riguarda la materia “energia” è stata la legge regionale 42/2021 che ha modificato la legge regionale 45/1997 ed ha interessato alcuni aspetti legati alla geotermia.

La legge regionale 12 novembre 2021, n. 42 (Disposizioni in materia di attribuzione delle risorse geotermiche ai comuni delle aree geotermiche. Modifiche alla l.r. 45/1997), disciplina alcuni aspetti relativi all'assegnazione dei canoni e contributi derivanti dall'utilizzo dell'energia geotermica così come previsti dall'articolo 16 del decreto legislativo 22/2010.

La legge regionale 45/1997, all'articolo 7, dispone che i contributi siano assegnati per la quasi totalità al Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche (Co.Svig) s.c.r.l.

Inoltre, gli stessi contributi e i canoni sono destinati a finalità di compensazione territoriale con diverse finalità, fra le quali la promozione di investimenti finalizzati alle migliori utilizzazioni geotermiche, alla tutela ambientale dei territori interessati dagli impianti, nonché al riassetto e sviluppo socio-economico degli stessi territori in cui insistono gli impianti.

La Regione Toscana, anche in attuazione del decreto legislativo 175/2016, ha avviato un processo di trasformazione del Co.Svig, in società in house ed ha stabilito, in via temporanea e transitoria, una diversa attribuzione delle risorse stabilite dall'articolo 7, comma 2), lettera a) e lettera b), della legge regionale 45/1997, come modificata dalla legge regionale 42/2021, con l'inserimento dell'articolo 7 bis.

In via temporanea, le risorse, che a regime sono assegnate al consorzio, vengono assegnate direttamente ai comuni delle aree geotermiche con deliberazione della Giunta regionale preceduta dalla stipula di specifici accordi con ciascun comune interessato.

Con la scheda di legittimità, in considerazione del fatto che l'articolo 1 della proposta di legge (pdl 76) integra una disposizione di carattere derogatorio, veniva suggerito di specificare nella rubrica dell'articolo che si trattava, appunto, di una deroga alla disciplina relativa all'attribuzione delle risorse geotermiche.

Veniva inoltre suggerito di inserire all'interno dello stesso articolo, un termine entro e non oltre il quale, l'esercizio delle funzioni esercitate dal Co.Svig e assegnate temporaneamente ai comuni, sarebbero tornati al Consorzio stesso. Di conseguenza, anche il preambolo andava adeguato.

Da notare che a fronte di una legge di soli 3 articoli, i considerato del preambolo sono ben 13 ad ulteriore dimostrazione di quanto il preambolo rappresenti una parte importante della legge regionale toscana.

La legge regionale 42, pubblicata sul Bollettino ufficiale 98, parte prima, del 18 novembre 2021, ha superato l'esame governativo; infatti il Consiglio dei ministri, con deliberazione del 12 gennaio 2022, ha deciso di non impugnare la legge regionale appena ricordata.

Per completare il quadro relativo alla materia energia, solo un cenno alla recente sentenza della Corte costituzionale 11 del 2022 riferita alla legge regionale della Toscana 73/2020 che contiene la disciplina delle aree non idonee per l'installazione di impianti di energia geotermica.

La Corte nel rigettare il ricorso del governo chiarisce, in particolare al punto 4.2 dei 'considerato' in diritto, che la Regione Toscana ha agito nel rispetto delle indicazioni delle linee guida nazionali (decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010) e che la disposizione impugnata costituisce norma di salvaguardia ambientale volta a regolare il periodo che va dall'adozione della modifica del Piano ambientale ed energetico nazionale (PAER) alla sua approvazione.

Per la Corte, la norma impugnata assume i contorni di una norma transitoria con finalità cautelare perché punta esclusivamente a preservare le aree in questione e che non si riscontra alcuna frizione con le prescrizioni paesaggistiche del vigente Piano di indirizzo territoriale (PIT) frutto di copianificazione con le autorità statali.

La Corte, infine, sancisce che non vi è nessuna violazione né della leale collaborazione né, tantomeno, del principio di prevalenza del piano paesaggistico, posto che la modifica del PAER adottata, ed immediatamente efficace per volontà del legislatore regionale, mira piuttosto a preservare i valori ambientali delle aree che sono segnalate come "non idonee" assicurandone una tutela più intensa e non certo a pregiudicare i valori ambientali delle rimanenti.

4. BREVI NOTE CONCLUSIVE

Una tendenza che viene confermata, ma per certi versi anche molto ampliata, riguarda la consistente attività emendativa da parte della Quarta Commissione consiliare in relazione alle proposte di legge proposte di iniziativa della Giunta regionale.

Oramai, si può affermare che le proposte di legge d'iniziativa della Giunta regionale sono sempre oggetto di modifiche da parte del Consiglio, il

quale esercita una sempre più ampia attività emendativa in sede di lavoro istruttorio che avviene soprattutto in commissione.

L'attività emendativa riguarda anche il lavoro d'aula, ma in questo caso l'attività istruttoria risulta molto più complicata vista la ristrettezza dei tempi che intercorrono dalla presentazione degli emendamenti e la loro approvazione. Alle modifiche dell'articolato, in caso di aspetti di rilievo, fanno seguito le conseguenti integrazioni del preambolo.

Alla sempre più consistente attività emendativa ai testi delle proposte di legge si affianca un altro dato in costante aumento che riguarda il sempre maggior numero di proposte di legge d'iniziativa consiliare. Per la Quarta Commissione consiliare si ricordano, in particolare, la proposta di legge 75 (depositata il 29 settembre 2021) e la proposta di legge 92 (depositata il 7 dicembre 2021).

Anche per l'anno appena concluso, con le schede di legittimità, sono stati assai numerosi i richiami alla corretta applicazione delle tecniche redazionali.

Nella quasi totalità delle schede di legittimità si richiama il necessario rispetto delle disposizioni in materia di tecnica redazionale in particolare con la richiesta di correzione dei "titoli muti", della necessaria integrazione del preambolo con le idonee motivazioni in caso di emendamenti al testo, la necessaria motivazione sull'entrata in vigore anticipata della legge rispetto ai tempi previsti in via ordinaria.

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

1. PREMESSA

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2021 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e approvate dal Consiglio regionale costituiscono per la maggior parte interventi di modifica di leggi vigenti e afferiscono a diversi settori. In particolare si segnala che quasi tutti gli interventi di riforma sono dettati da esigenze concrete che si sono mostrate nella prassi applicativa e dunque dalla necessità di operare degli “aggiustamenti” delle disposizioni normative per renderle maggiormente aderenti e coerenti alla realtà fattuale cui si riferiscono.

1.1 ACQUE

In questo settore è intervenuta la legge regionale 31 maggio 2021, n. 17 (Disposizioni in materia di depurazione a carattere prevalentemente industriale. Abrogazione dell'articolo 12 della l.r. 32/2020. Modifiche all'articolo 13 bis della l.r. 20/2006), che modifica l'articolo 13 bis della legge regionale 20/2006, legge “madre” in materia di tutela dell'acque dall'inquinamento³³, dedicato alla gestione degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale.

Tale articolo era stato introdotto nella suddetta legge regionale dall'articolo 12 della legge regionale 32/2020³⁴, in materia di scarichi, che viene ora abrogato dall'articolo 1 della legge regionale 17/2021.

³³ Cfr la legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento).

³⁴ Legge regionale 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006 e alla l.r. 69/2011). L'articolo 12, rubricato “*Gestione impianti di depurazione delle acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale e delle relative reti. Modifiche all' articolo 13 bis della l.r. 20/2006*” prevedeva che:

“1. La rubrica dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006 è sostituita dalla seguente: “*Gestione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale e delle relative reti*”.

2. Il comma 1 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006 è sostituito dal seguente: “1. Non rientra nel servizio idrico integrato la gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane ed industriali, anche se di totale o parziale proprietà pubblica, interessati dall'attuazione di accordi di programma quadro per la gestione delle acque reflue e pertanto tenuti al recepimento della direttiva 91/271/CEE. Non rientra altresì nel servizio idrico integrato la gestione delle reti fognarie a carattere industriale, indipendentemente dalla loro proprietà.”.

3. L'alinea del comma 6 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006 è sostituito dal seguente: “6. Il gestore degli impianti di cui al comma 1, che non abbia la necessità di eseguire un pretrattamento di rifiuti liquidi necessario a raggiungere i parametri che ne consentirebbero lo scarico in fognatura, previa comunicazione alla struttura regionale competente, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1, 2 e 10, del decreto legislativo, i seguenti rifiuti e materiali”.

L'articolo 12 della legge regionale 32/2020 è stato impugnato in via principale dal Governo davanti alla Corte costituzionale con il ricorso 68 del 2020 deciso con ordinanza 38 del 2022³⁵.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, tale articolo, escludendo dal servizio idrico integrato alcune tipologie di impianti di depurazione, si sarebbe posto in contrasto con la disciplina nazionale e, in particolare, con la definizione normativa di servizio idrico integrato di cui all'articolo 141, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 (Norme in materia ambientale), ai sensi del quale: *“il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato”*.

Con la conseguenza che la mancata integrazione nell'ambito del servizio idrico integrato degli impianti di depurazione di acque reflue, determinando una parcellizzazione della governance del servizio stesso, avrebbe comportato un'invasione delle competenze statali in materia di definizione del servizio idrico integrato così come individuato dal decreto legislativo 152/2006 che risponde a competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione).

Analoghe osservazioni sono state fatte valere per il contenuto dei successivi commi 3 e 4 del medesimo articolo 12 della legge regionale 32/2020, che sono intervenuti a modificare il comma 6 della legge regionale 20/2006, stabilendo che *“il gestore degli impianti di cui al comma 1, che non abbia la necessità di eseguire un pretrattamento di rifiuti liquidi necessario a raggiungere i parametri che ne consentirebbero lo scarico in fognatura, previa comunicazione alla struttura regionale competente, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'art. 101, commi 1, 2 e 10, del decreto legislativo, i seguenti rifiuti e materiali: a) rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite rispettivamente stabiliti per lo scarico nelle fognature*

4. Alla lettera a) del comma 6 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006, le parole: *“stabiliti per lo scarico in fognatura”* sono sostituite dalle seguenti: *“rispettivamente stabiliti per lo scarico nelle fognature civili e industriali”*.

5. Alla lettera c) del comma 6 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006, le parole *“della rete fognaria”* sono sostituite dalle seguenti: *“delle reti fognarie industriali”*.

6. Al comma 8 dell'articolo 13 bis della l.r. 20/2006, dopo le parole *“specifiche categorie di rifiuti”* sono inserite le seguenti: *“se diverse da quelle di cui al comma 6, lettera a) e c)”*.

³⁵ La Camera di consiglio si è tenuta il 12 gennaio del 2022. L'ordinanza citata dichiara estinto il processo a seguito dell'abrogazione dell'articolo 12 della legge regionale 32/2020 ad opera dell'articolo 1 della legge regionale 17/2021 e della conseguente rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché accettazione della stessa da parte della Regione Toscana.

civili e industriali [...]”. Tale disposizione, secondo il ricorrente, avrebbe introdotto deroghe al divieto generale di utilizzare gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento dei rifiuti stabilito dal comma 1 dell’articolo 110 del decreto legislativo 152/2006 non contemplate dallo stesso, ponendosi quindi in contrasto con tale disposizione.

L’articolo 1 della legge regionale 17/2021, al fine di dare seguito alle osservazioni della Presidenza del Consiglio, prevede l’abrogazione dell’articolo 12 della legge regionale 32/2020³⁶. L’articolo 2 ripropone poi l’articolo 13 bis della legge regionale 20/2006 nella versione precedente alle modifiche introdotte allo stesso articolo dalla legge regionale 32/2020. L’unica differenza rispetto al testo previgente riguarda l’eliminazione dal testo dello stesso articolo 13 bis dei commi da 6 a 8, relativi alla possibilità per il gestore degli impianti di depurazione di acque reflue a carattere prevalentemente industriale di ricevere a determinate condizioni alcune tipologie, espressamente previste di rifiuti e materiali, previa comunicazione alla struttura regionale competente. Peraltro rispetto alla formulazione del testo, nella scheda di legittimità si è sottolineato che la disposizione di cui al comma 1, intervenendo a delineare i confini della nozione di servizio idrico integrato nella misura in cui precisa che *“Non rientra nel servizio idrico integrato la gestione degli impianti di depurazione di acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale, anche se di totale o parziale proprietà pubblica”*, continuava a suscitare qualche perplessità di legittimità costituzionale. Infatti, a livello statale l’articolo 141, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 definisce cosa si debba intendere per servizio idrico integrato e il successivo articolo 147 stabilisce poi l’integrazione orizzontale del servizio stesso, secondo il principio dell’unicità della gestione del servizio idrico integrato a livello di ambito territoriale ottimale.

In particolare, per quanto riguarda la disciplina del servizio idrico integrato la giurisprudenza della Corte ha espressamente sottolineato che *“In relazione alle regioni di diritto comune, la “collocazione materiale” della disciplina del SII è ormai pacifica nel senso che – sebbene queste regioni siano titolari di una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2009) – devono essere ricondotte «ai titoli di competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza*

³⁶ Nella scheda di legittimità si faceva presente che tale disposizione era da ritenersi non strettamente necessaria in considerazione del fatto che la disposizione da questo modificata (articolo 13 bis della legge regionale 20/2006) veniva sostituita dalla legge regionale 17/2021, con conseguente applicazione del principio della successione delle leggi nel tempo.

rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009)” (sentenza 93 del 2017). Pertanto, gli interventi legislativi sui profili indicati sono riconducibili alla competenza statale in materia sia di “tutela dell’ambiente” sia di “tutela della concorrenza” (fra le più recenti, sentenze 173 del 2017, 117 e 32 del 2015, 228, 67 e 50 del 2013). In altre parole, allo Stato “spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 160 del 2016)” (da ultimo cfr. sentenza 95 del 2019 della Corte costituzionale).

Con la conseguenza che nella scheda di legittimità si rilevava che, secondo tale orientamento, pur non espressamente relativo alla definizione di servizio idrico integrato, la disposizione richiamata avrebbe potuto essere oggetto di impugnativa statale per violazione della competenza statale in materia di definizione di servizio idrico integrato. D’altra parte sempre nella scheda si evidenziava che la disposizione di cui all’articolo 1 era stata introdotta nella legge regionale 20/2006 dalla legge regionale 50/2011 ed è stata vigente fino all’entrata in vigore delle modifiche introdotte con la legge regionale 32/2020. Come si legge nel punto 13 del preambolo della legge regionale 50/2011 “*in considerazione della presenza sul territorio toscano di impianti di depurazione di acque reflue a carattere prevalentemente industriale e tenuto conto del parere della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche del 21 marzo 2011, n. 7034 , occorre precisare che la gestione di tali impianti non rientra nel servizio idrico integrato, poiché la depurazione dei reflui industriali risponde ad un obbligo di legge posto in capo al titolare dell’azienda e non costituisce, dunque svolgimento di un servizio pubblico, ancorché detti impianti possano essere utilizzati, in misura nettamente minoritaria, anche per la depurazione delle acque reflue urbane*”. In particolare, il parere della commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche n. 7034 del 2011 citato è stato effettuato con riferimento alla fattispecie di depuratori industriali che svolgono anche la funzione di depurazione di una quota minoritaria di reflui civili. A tal proposito la Commissione ha avuto modo di precisare che “*Tuttavia, in termini più generali, appare da escludere che la depurazione di tali reflui sia da ascrivere alla categoria dei servizi pubblici locali, facendo difetto le condizioni essenziali che, allo scopo, debbono essere contemporaneamente presenti affinché si possa parlare di servizio pubblico: a) l’imputabilità e la titolarità del servizio in capo alla pubblica amministrazione, imposta all’Ente pubblico ex lege; b) la destinazione del servizio alla soddisfazione di esigenze della collettività; c) la predisposizione da parte della p.a. di un programma di gestione, vincolante anche per il privato incaricato di erogare il servizio, con obblighi di condotta e livelli di qualità, d) il mantenimento in capo alla p.a. di poteri di indirizzo, vigilanza ed intervento, perché il servizio venga assicurato dal gestore all’utenza nel rispetto del programma (così, Corte di Cassazione, SS.UU., ord. n. 12252 del 2009)*”.

Peraltro questa interpretazione appare in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa che considera il principio della “prevalenza” della tipologia di acque trattate come dirimente ai fini della classificazione degli impianti di depurazione e del conseguente regime autorizzativo cui questi devono sottostare (cfr. per tutti sentenza del Consiglio di Stato 2482/2021): “*il regime meno rigoroso non è applicabile qualora la citata prevalenza delle acque reflue domestiche su quelle industriali non venga dimostrata in modo rigoroso*”. Tale prevalenza va peraltro intesa non solo in modo quantitativo, cioè riferita al volume fisico degli scarichi, ma anche considerando la composizione degli stessi.

A seguito dell’emanazione della legge regionale 17/2021 la Corte costituzionale nell’ordinanza 38 del 2021 si è pronunciata sul ricorso 68/2020 con cui è stato impugnato l’articolo 12 della legge regionale 32/2020, dichiarando estinto il processo a seguito dell’abrogazione dello stesso articolo ad opera dell’articolo 1 della legge regionale 17/2021 e della conseguente rinuncia al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché accettazione della stessa da parte della Regione Toscana.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 1°ottobre 2021, n. 36 (Disposizioni urgenti per il rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza alla Comunità europea e per la disciplina della fase di autorizzazione provvisoria allo scarico di acque reflue urbane nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla l.r. 5/2016³⁷ e alla l.r. 20/2006), al fine di garantire il rispetto da parte della Regione Toscana di quanto previsto dal decreto legislativo 152/2006, che ha recepito le direttive 91/271/CE e 2000/60/CE in materia di scarichi, perseguendo l’obiettivo di prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo e migliorare lo stato delle acque, in modo da assicurare un utilizzo sostenibile delle risorse idriche. Nonostante che la legge regionale 20/2006 abbia dettato particolari disposizioni per aumentare la capacità depurativa degli scarichi da piccoli agglomerati e che la legge regionale 5/2016 abbia introdotto nell’ordinamento regionale norme straordinarie per assicurare la tempestiva esecuzione degli interventi di depurazione finalizzati all’ampliamento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, permangono nella nostra Regione situazioni di mancato rispetto degli obblighi previsti dalle due direttive sopra citate che è necessario eliminare. Tale situazione - presente anche in altre Regioni d’Italia, dando luogo ad un diffuso stato di inattuazione della direttiva 91/271/CE, combinato ad un notevole deficit infrastrutturale - ha portato a due procedure di infrazione: la 2014/2059 e la 2017/2181.

In particolare, per quanto riguarda la Regione Toscana è da segnalare che, nonostante il rilevante numero di interventi già realizzati e in corso di realizzazione in attuazione delle leggi citate, il completamento delle opere ha, in

³⁷ Legge regionale 27 gennaio 2016, n. 5 (Disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali).

alcuni casi, subito rallentamenti ascrivibili a obiettive e comprovate difficoltà, dovute ad eventi non prevedibili che i gestori del servizio idrico integrato hanno dovuto fronteggiare. Peraltro, la necessità di scongiurare al contempo situazioni di emergenza di tipo sanitario e di igiene pubblica che deriverebbero dalla chiusura degli scarichi interessati, consentendo la prosecuzione degli stessi mediante il rilascio ai sensi dell'articolo 124 del decreto legislativo 152/2006 della prevista autorizzazione provvisoria per il tempo tecnico strettamente necessario al completamento degli interventi e a condizione che sia evitato il deterioramento dei corpi idrici interessati, ha determinato la necessità di introdurre nuove disposizioni. Scopo di tali disposizioni è quello di garantire il completamento, nel più breve tempo possibile, delle opere e interventi di depurazione per gli agglomerati soggetti alla direttiva 91/271/CEE, ai fini della risoluzione delle procedure di infrazione sopra richiamate per quanto attiene al territorio regionale.”

A tal fine l'articolo 1 della legge regionale 36/2021 prevede che gli interventi di depurazione per gli aggregati oggetto delle procedure di infrazione siano individuati tra le opere di interesse strategico d'interesse regionale di cui all'articolo 25 della legge regionale 69/2011³⁸, funzionali al rispetto degli adempimenti comunitari in materia di qualità delle acque, indipendentemente dalla loro previsione nel Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER). Inoltre si prevede che l'Autorità Idrica Toscana (AIT) e i gestori del sistema idrico integrato (SII) sono tenuti ad assicurare, in via prioritaria, la tempestiva realizzazione degli interventi indifferibili e urgenti per l'adeguamento, potenziamento o sostituzione dei sistemi di depurazione in essere e delle connesse infrastrutture, relativi agli scarichi provenienti da agglomerati sui quali sono state avviate procedure d'infrazione da parte della Commissione europea (dall'articolo 4 della legge regionale 36/2021 che inserisce l'articolo 2 bis della legge regionale 5/2016).

L'allegato A alla legge individua gli interventi prioritari e ne definisce i relativi cronoprogrammi sulla base dell'istruttoria preventivamente svolta da AIT che tiene conto anche dell'eventuale rideterminazione dei termini di conclusione degli interventi, in ragione di obiettive e comprovate difficoltà di natura tecnica, connesse ad eventi imprevedibili non dipendenti dalla condotta del gestore.

Per gli interventi diversi da quelli di cui sopra, per i quali non sia possibile il rispetto dei termini indicati, a causa di obiettive e comprovate difficoltà di natura tecnica connesse ad eventi sopravvenuti e imprevedibili non dipendenti dalla condotta del gestore, come attestate da apposita istruttoria di AIT, i gestori possono presentare all'autorità medesima una proposta di

³⁸ Legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007).

rimodulazione dei cronoprogrammi indicando il termine ultimo per il completamento degli interventi che non può comunque superare la data del 22 dicembre 2024 e non deve compromettere il raggiungimento degli obiettivi di qualità del corpo recettore (articolo 5 della legge regionale 36/20121 che introduce l'articolo 2 ter della legge regionale).

Vengono inoltre rafforzati i poteri di monitoraggio e vigilanza³⁹, nonché i poteri sostitutivi già previsti dalla legge regionale 5/2016⁴⁰. Inoltre viene introdotto il diritto di rivalsa prevedendo che in caso di sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria imputabili ad AIT o ai gestori, la Regione può rivalersi nei confronti dei soggetti di cui sopra degli oneri finanziari eventualmente sopportati nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) per effetto dell'esercizio dell'azione di rivalsa da parte dello Stato, anche mediante forme di compensazione a valere sulle risorse regionali destinate a qualunque titolo ad AIT o ai gestori del SII⁴¹.

Nella scheda di legittimità, oltre al suggerimento di precisare i soggetti nei cui confronti può essere esercitato il diritto di rivalsa, sono state fornite indicazioni sulla indicazione dell'allegato⁴². Inoltre, al fine di rendere più trasparente l'inserimento di allegati da parte di una legge di modifica nella legge che viene modificata, è stato deciso di inserire nella proposta di legge un articolo specifico a ciò finalizzato.

Infine in questo settore è poi intervenuta la legge regionale 24 dicembre 2021, n. 50 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei soggetti gestori del servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 77/2016). Tale legge detta disposizioni con riferimento al rilascio delle concessioni per l'utilizzo idrico ad opera dei gestori del servizio idrico integrato, con la finalità di regolarizzare gli importi dovuti per l'occupazione pregressa del demanio idrico e semplificare la procedura di rilascio delle relative concessioni.

In particolare sono definiti i criteri per la determinazione delle somme dovute dai soggetti gestori del servizio idrico integrato per la regolarizzazione dei pagamenti pregressi delle occupazioni del demanio idrico, nonché il contenuto degli accordi tra soggetti gestori e la competente Direzione regionale per semplificare la procedura di rilascio delle relative concessioni.

³⁹ Cfr. l'articolo 6 della legge regionale 36/2021.

⁴⁰ Cfr. l'articolo 7 della legge regionale 36/2016.

⁴¹ Sul punto si veda sempre l'articolo 7 della legge regionale 36/2021.

⁴² In particolare, è stato suggerito di contraddistinguere con una lettera maiuscola, corredandolo con una rubrica che indichi il contenuto dell'allegato e, fra parentesi, la disposizione dell'atto che fa rinvio ad esso, come indicato dal paragrafo 51 del Manuale contenente le "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".

Sotto questo profilo si ricorda che l'articolo 1 della legge regionale 73/2020 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei soggetti gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia) prevede che "in attesa del completamento del processo di ricognizione delle interferenze tra le reti e gli impianti e i corpi idrici e le relative aree del demanio idrico, i soggetti gestori del servizio idrico integrato, possano sottoscrivere, entro il termine del 30 giugno 2021 (termine previsto dall'art. 36 della legge regionale 98/2020 che ha sostituito quello originario del 31 ottobre 2020), specifici accordi con la competente Direzione regionale al fine di semplificare la procedura di rilascio delle relative concessioni e la regolarizzazione dei pagamenti per l'occupazione pregressa).

Il comma 2 dello stesso articolo prevede poi che i soggetti gestori sono tenuti al pagamento in via forfettaria di un indennizzo suddiviso per ciascun gestore sulla base del numero degli scarichi, morfologia del territorio, minimizzazione degli impatti per i cittadini, così come definito negli accordi stessi. Il comma 3 prevede che ai fini dell'approvazione degli accordi, con legge regionale, è determinato l'importo dell'indennizzo e il contenuto dei medesimi accordi. Fino alla sottoscrizione degli accordi e comunque non oltre il termine del 30 giugno 2021 sono interrotti i termini degli eventuali procedimenti avviati per la regolarizzazione delle somme pregresse. Con la conseguenza che la legge regionale 50/2021 dà seguito al richiamato articolo 1 della legge regionale 73/2020.

In base alle osservazioni dell'Ufficio legislativo sono stati fatti aggiustamenti di tecnica redazionale, con particolare riferimento al titolo, alla indicazione degli Allegati, all'articolo 3 dell'Allegato B contenente lo schema di accordo che appariva di significato non chiaro.

Su segnalazione della direzione competente della Giunta regionale la Presidente della Quarta Commissione ha presentato un emendamento approvato in Commissione, con cui sono stati corretti gli importi dovuti da ciascun gestore che presentavano degli errori materiali.

1.2 INQUINAMENTO ATMOSFERICO

In questo settore, è stata approvata la legge regionale 2 agosto 2021, n. 26 (Ulteriori misure urgenti per il conseguimento dei valori limite giornalieri per il materiale particolato PM10, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019). Tale legge interviene a modificare la legge regionale 74/2019⁴³, che autorizza la Giunta regionale ad approvare, previo parere vincolante della competente commissione consiliare, misure urgenti per

⁴³Legge regionale 10 dicembre 2019, n. 74 (Disposizioni urgenti per il rispetto nel territorio della Toscana degli obblighi previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente).

porre termine a procedure di infrazione comunitarie in materia di qualità dell'aria, nelle more dell'avvio della modifica del Piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA).

L'obiettivo prioritario dell'intervento normativo è quello di riportare, nel più breve tempo possibile, i comuni in cui si verificano i superamenti del valore limite per il PM10, entro i valori limite previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010 n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), evitando l'aggravamento della procedura ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'urgenza di tale intervento deriva dal fatto che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza pronunciata il 10 novembre 2020 nella causa (C-644/18) ha dichiarato che l'Italia, in riferimento al materiale particolato PM10, è venuta meno all'obbligo sancito dal combinato disposto dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE nonché all'obbligo previsto dall'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, della stessa direttiva, secondo cui i piani di qualità dell'aria devono prevedere misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile.

In particolare, per ottemperare alla sentenza sopra richiamata è necessario prevedere che nei comuni in cui non sia rispettato il valore limite delle concentrazioni relativo al materiale particolato, sia limitato l'utilizzo di generatori di calore alimentati a biomasse, con una classe di prestazione emissiva inferiore a 3 stelle e lo stesso sia vietato, nei casi in cui tali generatori non rappresentino l'unico sistema di riscaldamento nel periodo critico per la qualità dell'aria dal 1° novembre al 31 marzo di ogni anno.

Tali misure di limitazione devono essere recepite nei Piani di azione comunali (PAC), adeguando nel caso in cui sia necessario gli atti di pianificazione comunali, nonché essere attuate nei termini e con le modalità che saranno stabilite dalla deliberazione di Giunta di cui all'articolo 1 della legge regionale 74/2019. Gli stessi comuni sono poi tenuti a vigilare l'osservanza delle misure con le modalità organizzative previste dai rispettivi ordinamenti. Le stesse limitazioni saranno comunque affiancate da misure di incentivazione per la sostituzione degli impianti di riscaldamento civile a biomassa con impianti alternativi a basse emissioni, già previste dall'Accordo di programma stipulato con il Ministero della Transizione ecologica e appositamente istituite con la legge regionale 97/2020⁴⁴.

Viene inoltre modificata la disciplina dei poteri sostitutivi già previsti dalla legge regionale 74/2019: in particolare è prevista l'estensione dei poteri

⁴⁴ Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 97 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2021), art. 13.

sostituiti ordinari di cui alla legge regionale 88/1998⁴⁵ per i casi di mancato recepimento delle misure nei PAC e negli atti di pianificazione nonché l'introduzione, in analogia a quanto previsto dall'articolo 13, comma 3 bis della legge regionale 9/2010⁴⁶, di una fattispecie speditiva di potere sostitutivo affidata al Presidente della Giunta regionale, nei casi in cui i comuni non mettano in atto nei termini e con le modalità previste, le misure recepite tra gli interventi strutturali dei PAC.

Nella scheda di legittimità è stata sottolineata la legittimità di tale previsione in quanto la procedura introdotta dall'articolo 2, comma 5, della legge in oggetto appare in linea con i consolidati principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento all'attribuzione dei poteri sostitutivi. La legge regionale può infatti, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, prevedere anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente (sentenze 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004). Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di salvaguardare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra questi principi, rileva nel caso in esame quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze 313 del 2003, 342 del 1994, 460 del 1989), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito (sul punto si veda la sentenza 173 del 2004 della Corte costituzionale).

Viene inoltre prorogato al 31 dicembre 2022 l'adeguamento del Piano regionale di qualità dell'aria (PRQA) alle misure di rafforzamento approvate in attuazione della legge regionale 74/2019 come modificata dalla citata legge regionale 26/2021, in considerazione del protrarsi dell'emergenza sanitaria.

Il preambolo in Commissione è stato integrato in conseguenza della scheda dell'ufficio legislativo che segnalava la mancanza delle motivazioni che hanno determinato la introduzione da parte dell'articolo 2 della legge in esame nell'articolo 1 della legge regionale 74/2019 del comma 4 bis che attribuisce al Presidente della Giunta regionale un potere sostitutivo nei confronti dei comuni che non mettano in atto gli interventi strutturali di cui al comma 3, lettera b) entro i termini prefissati.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente).

1.3 RIFIUTI

In questo settore è stata approvata la legge regionale 16 aprile 2021, n. 14 (Disposizioni in merito alla gestione dei rifiuti urbani prodotti da utenze non domestiche. Modifiche alla l.r. 25/1998⁴⁷). Con tale legge si interviene per indicare le modalità operative relative alle utenze non domestiche che producono rifiuti urbani alla luce delle novità introdotte nel decreto legislativo 152/2006 dal decreto legislativo 116/2020 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio). Ciò nell'ambito della competenza che, su profili meramente organizzativi, residua alla Regione nella materia *de qua*.

Come si evince dalla relazione illustrativa, l'articolo 1, comma 24, lettera c) del decreto legislativo 116/2020 ha introdotto nell'articolo 198 del decreto legislativo 152/2006 il comma 2 bis che prevede la possibilità per le utenze non domestiche di conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani.

L'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 116/2020 ha inoltre sostituito il comma 10 dell'articolo 238 del decreto legislativo 152/2006, chiarendo che le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani (secondo appunto la nuova definizione), che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e che dimostrano di averli avviati al recupero (mediante l'attestazione dell'operatore scelto) *“sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità di rifiuti conferiti ”* e che *“le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale”*.

Con la legge regionale 14/2021 si interviene per individuare le modalità, i contenuti, i destinatari e le tempistiche della comunicazione da parte delle utenze non domestiche che intendono conferire i propri rifiuti urbani avviandoli a recupero al di fuori del servizio pubblico e della comunicazione da parte delle utenze non domestiche che intendono riprendere ad usufruire del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti prima della scadenza del periodo di esercizio dell'opzione di conferimento dei rifiuti al di fuori del servizio stesso (almeno 5 anni come previsto dall'articolo 238 comma 10 del decreto legislativo 152/2006).

⁴⁷ Si tratta della legge “madre” nel settore dei rifiuti, legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati).

A seguito dell'approvazione del decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), sono stati richiesti dagli uffici del Settore competente della Giunta regionale degli emendamenti alla proposta di legge 32 presentati poi dalla Presidente della Commissione, De Robertis.

In particolare, tale decreto legge precisa il termine entro cui deve essere effettuata la scelta per le utenze non domestiche di avvalersi o meno del servizio pubblico; l'articolo 30, comma 5, stabilisce infatti che: *“La scelta delle utenze non domestiche di cui all'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 3 settembre 2020, n.116 deve essere comunicata al comune, o al gestore del servizio rifiuti in caso di tariffa corrispettiva, entro il 31 maggio di ciascun anno.”*

Il testo della proposta di legge e anche i vari emendamenti sono stati riformulati in commissione a seguito delle osservazioni presenti nella scheda di legittimità; in particolare la norma transitoria è stata riportata nella legge regionale 25/1998 come nuovo articolo 32 quater.

A seguito delle osservazioni di CISPEL Confservizi e dopo un confronto con l'assessorato competente, è stato presentato in aula un emendamento di modifica dell'articolo 1 della proposta di legge con il quale si prevede che sia il gestore del servizio a comunicare all'utenza non domestica l'eventuale non accoglimento della richiesta di ripresa del servizio in suo favore, dandone comunicazione anche al comune.

POLITICHE PER LA MOBILITA' E LE INFRASTRUTTURE

Anna Traniello Gradassi

1. LE POLITICHE PER LA MOBILITÀ, IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, LE OPERE IDRAULICHE, LAVORI PUBBLICI, INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI, RETI TELEMATICHE, PROTEZIONE CIVILE.

Con la legge regionale 5 marzo 2021, n. 11 (Misure a sostegno della realizzazione di parcheggi al fine di favorire il decongestionamento dei centri urbani e migliorare la mobilità, nell'ambito di azioni di riqualificazione urbana) si è prevista la concessione di contributi regionali a favore dei comuni per la realizzazione di parcheggi per il decongestionamento urbano e la riqualificazione delle aree urbane caratterizzate da rilevante densità insediativa.

La Regione ha da tempo avviato politiche territoriali per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, per la rigenerazione delle aree urbane degradate e per il miglioramento della qualità degli insediamenti, in attuazione delle finalità e degli obiettivi di conservazione e valorizzazione del patrimonio paesaggistico e territoriale contenuti nella legge regionale 65/2014 e nel piano di indirizzo territoriale (PIT), con valenza di piano paesaggistico regionale (PPR); tali politiche trovano attuazione non solo nell'approvazione di strumenti urbanistici comunali, ma anche e soprattutto nel finanziamento delle previsioni in essi contenute di maggiore rilievo e strategicità; le politiche di riqualificazione territoriale, rigenerazione urbana e miglioramento della qualità degli insediamenti trovano profonda sinergia con le politiche ambientali dell'Unione europea per il miglioramento della qualità dell'aria e di promozione dell'uso di combustibili alternativi, nonché con le politiche della Regione di sostegno alle forme di mobilità sostenibile.

In questo contesto sono stati stabiliti criteri di priorità per l'assegnazione dei contributi ai comuni che realizzino parcheggi.

Nel dettaglio, per la valutazione dei progetti presentati sono stati stabiliti, dall'articolo 4, quali criteri di priorità: la maggiore capacità del progetto di favorire l'intermodalità con il sistema di mobilità pubblica, con il sistema di mobilità dolce o entrambi; maggiore capacità del progetto di soddisfare esigenze di ambito sovracomunale; maggiore capacità del progetto di favorire l'adeguamento a quanto previsto dall'articolo 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765) in ordine alla dotazione minima di aree per parcheggio; progetti che

comportano la riqualificazione o recupero del patrimonio edilizio esistente; stato di avanzamento del progetto di realizzazione dell'intervento o immediata cantierabilità dello stesso; sostenibilità gestionale dei risultati degli interventi, con particolare riferimento alla minimizzazione dei costi di manutenzione, al fine di assicurarne la pubblica utilità tramite l'alto livello di fruibilità dell'intervento.

La legge regionale 5 novembre 2021, n. 40 (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r. 32/2003), è stata approvata in seguito all'approvazione del decreto legislativo 31 luglio 2020 n. 101, che in attuazione della direttiva 2013/59 Euratom detta nuove disposizioni sulla protezione dai rischi connessi all'esposizione alle radiazioni ionizzanti, in quanto è stato necessario procedere alla revisione della normativa regionale, risalente alla legge regionale 7 luglio 2003, n. 32 (Disciplina dell'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti).

Alla luce delle significative innovazioni introdotte dal decreto, soprattutto sui temi come la protezione dalle radiazioni di origine naturale o il controllo sulla radioattività ambientale e del carattere ormai datato di molte disposizioni in materia organizzativa (la legge è antecedente alla riforma del SSR dettata dalla l.r. 40/2005), si è quindi optato per l'integrale riscrittura della legge, disponendo espressamente l'abrogazione della legge regionale 32/2003.

In quanto adeguamento a normativa europea, in una materia ai confini fra tutela della salute e dell'ambiente, la legge merita una descrizione dettagliata.

Il testo si compone di ventiquattro articoli, suddivisi in sette capi. Il primo capo detta le disposizioni generali; il secondo è dedicato ai procedimenti amministrativi e ne introduce due nuovi; il terzo alla commissione regionale per la prevenzione della radiazioni ionizzanti, che è stata rivista sia nella composizione che nella durata; il quarto alle disposizioni per la protezione della popolazione dai rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti, il quinto all'archivio radiologico toscano, il sesto alla formazione e alla vigilanza, e l'ultimo contiene le disposizioni finali e transitorie.

L'articolo 2 rinvia direttamente al decreto legislativo 101/2020 per la definizione delle espressioni di "allontanamento" e di "cessazione della pratica", in quanto il significato che i due termini hanno nel linguaggio comune è molto lontano da quello utilizzato dal legislatore.

Il secondo capo si apre con l'articolo 3 che disciplina il nulla osta per le pratiche di categoria B per le pratiche mediche, veterinarie e di ricerca. Si tratta della riproposizione, con alcune modifiche, del previgente articolo 3 della legge regionale 32/2003, che attribuisce ai comuni la competenza a rilasciare

l'autorizzazione all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti. Il comune, come nel testo precedente, è tenuto a conformarsi al parere della commissione regionale per le radiazioni ionizzanti, ma muta il ruolo dei dipartimenti della prevenzione delle Aziende Unità sanitarie locali (USL). Nel nuovo testo questi ultimi possono essere coinvolti direttamente dalla commissione, mentre quello previgente prevedeva che i dipartimenti intervenissero "sempre" e su sollecito dei comuni. Un'altra differenza riguarda i contenuti dell'istanza per ottenere l'autorizzazione, che in precedenza erano definiti in legge, mentre nel nuovo testo sono definiti "*per relationem*" rinviando all'allegato XIV del decreto legislativo 101/2020 (art.1, comma 4).

Come nel testo precedente, anche il nuovo testo prevede che in sede di rilascio dell'autorizzazione possano essere impartite specifiche prescrizioni tecniche (art. 3, comma 1) Il successivo articolo 4, come il precedente articolo 6 della abrogata legge regionale 32/2003, individua i casi in cui il titolare del nulla osta è tenuto a chiedere una modifica dell'autorizzazione ottenuta in precedenza. Questo avviene, in presenza di modifiche sostanziali, ovvero in due casi: quando le variazioni comportano un significativo aumento delle condizioni di rischio per il paziente, per i lavoratori, o per la popolazione, o quando si verificano modifiche che incidano, anche solo parzialmente, sui contenuti o sulle prescrizioni dettate con il nulla osta stesso (art. 4, comma 1, lettere a e b). Le modifiche non sostanziali, invece, sono soggette all'obbligo di comunicazione al comune, come precisa il secondo comma, che richiama il paragrafo 4.6 dell'allegato XIV del decreto legislativo 101/2020. Anche in questo caso i comuni devono attenersi alle indicazioni vincolanti espresse dalla commissione regionale per le radiazioni ionizzanti (art. 4, comma 3). L'articolo 5 disciplina l'autorizzazione all'allontanamento dei rifiuti (già disciplinato dall'articolo 9 della abrogata l.r. 32/2003) contenenti radionuclidi, provenienti dalle pratiche di categoria B, prevedendo che questa sia rilasciata contestualmente al rilascio del nulla osta, e nel caso in cui le quantità da smaltire eccedano quelle precedentemente autorizzate, il titolare debba preventivamente chiedere una modifica del nulla osta ai sensi dell'articolo 4. L'articolo 6 disciplina la dismissione delle pratiche di categoria B prevedendo l'obbligo di comunicazione al comune. Nel corso delle operazioni, potrebbe essere necessario procedere ad interventi di "disattivazione", assoggettati ad autorizzazione, come prevedono le disposizioni dell'allegato XIV richiamate dal comma 1. Anche in questo caso, come nel previgente articolo 7, dell'abrogata legge regionale 32/2003, è previsto l'intervento "facoltativo" della commissione regionale, di cui il comune può avvalersi (art. 5, comma 2) se lo ritiene necessario. L'articolo 7 è rubricato "Allontanamento di materiali radioattivi provenienti da pratiche soggette a notifica"; si tratta di una fattispecie nuova che non ha precedenti nella legge regionale 32/2003. L'articolo dà attuazione alle previsioni del decreto legislativo 101/2020 che all'articolo 54, comma 3 attribuisce alle Regioni il compito di rilasciare l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti, prodotti da attività soggette

a notifica, ovvero attività che non sono soggette al regime autorizzatorio, ma che non rientrano neppure nel regime di esenzione. L'articolo prevede che l'autorizzazione sia rilasciata dalla struttura regionale competente, ovvero la direzione regionale Ambiente ed Energia, che deve acquisire preventivamente il parere della commissione regionale per la prevenzione del rischio da radiazioni ionizzanti, per le pratiche concernenti le esposizioni a scopo medico, medico-veterinario e di ricerca scientifica in vivo e in vitro e quello dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), per le altre pratiche (art. 7, comma 1, lettere a e b).

L'articolo 8, come evidenziato nella stessa rubrica "Allontanamento o smaltimento in discarica autorizzata di materiali da pratiche con sorgenti di radiazioni naturali", disciplina due fattispecie, riconducibili agli articoli 23 e 26 del decreto legislativo 101/2020. Si tratta di fattispecie nuove, che attengono al controllo sulle radiazioni ionizzanti provenienti da sorgenti naturali e pertanto assenti nella legge regionale 32/2003. Al primo comma dell'articolo, si prevede che la struttura regionale competente (anche in questo caso la direzione regionale Ambiente ed Energia) rilasci l'autorizzazione all'allontanamento di materiali provenienti da sorgenti naturali relative a pratiche soggette a notifica ai sensi dell'articolo 24, previa acquisizione del parere dell'ARPAT; al terzo che la struttura regionale competente in materia di autorizzazione all'esercizio di discariche esprima al prefetto il parere sullo smaltimento, in discarica, dei residui che non soddisfano i requisiti e i livelli di esenzione previsti dall'allegato II del decreto legislativo 101/2020. L'articolo 9 detta una disciplina uniforme dei termini di conclusione di tutti i procedimenti (sia di quelli di competenza comunale che di quelli di competenza regionale) disciplinati nel capo II: sessanta giorni dal ricevimento delle relative istanze.

Si prevede, inoltre, che quest'ultime siano inoltrate utilizzando uno schema tipo, approvato con decreto dirigenziale regionale. L'articolo 10 introduce un procedimento "facoltativo", che la Prefettura può utilizzare, per il rilascio dei nulla osta di categoria B, relativamente alle pratiche non connesse ad attività sanitarie o di ricerca, in luogo di quello disciplinato dall'articolo 52, comma 2 del decreto legislativo 101/2020. Si tratta in sostanza di un intervento di semplificazione, condiviso dalle stesse prefetture, che ha lo scopo di sostituire i pareri dei diversi soggetti richiamati dalla citata disposizione statale, con il parere "unico" della commissione regionale per la prevenzione dei rischi da radiazioni ionizzanti, all'interno della quale sono rappresentati gli stessi soggetti, che dovrebbero rendere "separatamente" i diversi pareri.

Il terzo capo è dedicato alla disciplina della commissione regionale per la prevenzione dei rischi da radiazioni ionizzanti.

Il quarto capo intitolato "Disposizioni per la protezione della popolazione dai rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti" recepisce le parti più innovative del decreto legislativo 101/2020, quelle relative alla protezione dalle sorgenti naturali delle radiazioni ionizzanti (un intero capo del titolo V del d.lgs.

101/2020 è dedicato alle esposizioni al radon). Mentre la legge previgente conteneva due soli articoli su questa materia relativi al monitoraggio delle esposizioni a scopo medico ed al controllo della radioattività ambientale, il nuovo capo ne contiene quattro. In uno sono elencate le competenze che il decreto legislativo 101/2020 attribuisce alle Regioni sul tema delle esposizioni al radon, che vanno dalla definizione delle aree prioritarie per i programmi di misurazione, alla promozione di campagne di informazione, alla promozione di campagne incentivanti alla misurazione indirizzate ai proprietari degli immobili, alla promozione dei corsi per esperti di risanamento radon; in altra norma si costituisce la rete regionale di sorveglianza sulla radioattività nell'ambiente, nei cibi e nelle bevande, affidandone il coordinamento all'ARPAT; all'articolo 15 sono individuate le situazioni di esposizione esistente e l'articolo 16 tratta la valutazione della "dose della popolazione".

Il capo V è dedicato all'archivio radiologico toscano, che ripropone sostanzialmente le previsioni della previgente disciplina.

Il capo VI contiene due articoli dedicati alla formazione e alla disciplina dell'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza.

L'articolo 21 è dedicato al regolamento attuativo della legge, di cui vengono individuati alcuni contenuti obbligatori: il funzionamento della commissione regionale per la prevenzione dei rischi da radiazioni ionizzanti e le modalità di espressione dei relativi pareri (articolo 21, comma 2, lett. a); l'organizzazione e il funzionamento dell'archivio radiologico (articolo 21, comma 2 lett. b); le modalità attuative della valutazione della dose della popolazione (articolo 21, comma 2, lett. c). Il regolamento, ai sensi del comma 1, deve essere approvato entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge.

Infine, quanto alla commissione regionale per la prevenzione dei rischi da radiazioni ionizzanti, si prevede che la nuova commissione, di durata quinquennale, debba essere nominata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge; si precisa che la commissione nominata in base alla previgente normativa non può comunque restare in carica per un periodo superiore a quello della sua durata naturale e si aggiunge che la stessa debba essere integrata, con un rappresentante dell'ARPAT, per consentirle di esercitare immediatamente la funzione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c.

Le leggi così dette "trasversali" contenenti norme e disposizioni in queste materie, legge regionale 6 agosto 2021, n. 31 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2021–2023), legge regionale 29 novembre 2021, n. 44 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2021–2023), legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022), legge regionale 28 dicembre 2021, n. 55 (Legge di stabilità per l'anno 2022), sono (ovviamente, trattandosi di finanziarie, collegati, stabilità) di natura economico finanziaria. Si menzionano, in generale per quanto

riguarda mobilità e infrastrutture sul territorio regionale, interventi per l'estensione del sistema tramviario, per collegamenti e continuità territoriale con le isole, interventi nei porti, manutenzione di strade, interventi per la viabilità locale, manutenzione della rete ciclabile, agevolazioni pedaggi, interventi per i collegamenti ferroviari,

2. LE POLITICHE PER LA CASA. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

La legge regionale 21 settembre 2021, n. 35 (Requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di alloggi ERP. Condizioni per l'attribuzione dei punteggi. Modifiche agli allegati A e B della l.r. 2/2019), porta modifiche alla legge regionale 2/2019, in particolare agli allegati.

L'allegato A della legge regionale 2/2019, al paragrafo 2, lettera b, prevedeva fra i requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di ERP richiesti dall'articolo 8 della medesima legge: *“b) residenza anagrafica o sede di attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito territoriale regionale per almeno cinque anni anche non continuativi; la residenza anagrafica o la sede lavorativa nell'ambito territoriale del comune o dei comuni a cui si riferisce il bando deve essere verificata al momento dell'assegnazione dell'alloggio”* così detto “requisito della residenza protratta”

La modifica normativa elimina il requisito di accesso della “residenza protratta”, sostituendo la lettera b) del paragrafo 2: *“residenza anagrafica o sede di attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito territoriale del comune o dei comuni a cui si riferisce il bando. La permanenza di tale requisito deve essere verificata al momento dell'assegnazione dell'alloggio”*.

La modifica è stata ritenuta opportuna in quanto con sentenza 44/2020 la Corte ha mutato il precedente orientamento che riteneva legittimo per l'accesso il requisito della residenza protratta, ed ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione della Regione Lombardia che prevedeva analogo requisito. Dalla lettura della sentenza emerge che il requisito della residenza protratta (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione, come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

Quindi la modifica *de qua* non era strettamente obbligata, in quanto al momento dell'approvazione della legge regionale 2/2019 l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale consentiva di ritenere ragionevole e legittima la previsione della residenza anagrafica quinquennale fra i requisiti per l'accesso all'ERP, ma alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente è stato valutato opportuno adeguarsi al nuovo orientamento e potere serenamente consentire ai comuni di fare i bandi sulla base di una normativa sicuramente legittima, piuttosto che aspettare che la scure della Corte si potesse abbattere su una disposizione divenuta forse non più legittima, lasciando un possibile vuoto normativo e possibili problemi di legittimità dei bandi o altri ed ulteriori da gestire.

Le altre modifiche originariamente previste dalla proposta di legge, cioè l'aggiunta di una parola nel punto c2) dell'allegato B della legge regionale 2/2019, e la soppressione di parole nel paragrafo 5 dell'allegato A della legge regionale 2/2019 sono di carattere puramente manutentivo.

Frutto di emendamento presentato ed approvato in commissione è stata la modifica del punto c1) dell'allegato B della legge regionale 2/2019 "*c1) residenza anagrafica o prestazione di attività lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando, da almeno tre anni alla data di pubblicazione del bando: punti 1; da almeno cinque anni alla data di pubblicazione del bando punti 2; da almeno dieci anni alla data di pubblicazione del bando punti 3; da almeno quindici anni alla data di pubblicazione del bando punti 3,5; da almeno venti anni alla data di pubblicazione del bando punti 4;*".

E sempre frutto di emendamento, ma presentato in aula, è l'aggiunta, dopo il paragrafo 5 dell'allegato A della legge regionale 2/2019 del paragrafo "*5 bis. I cittadini, con esclusione per coloro in possesso dello status di rifugiato o protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), che non autocertifichino la residenza fiscale in Italia, devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione reddituale e patrimoniale del paese in cui hanno residenza fiscale. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano*

diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza. La disposizione non si applica altresì quando i cittadini interessati dimostrino di aver presentato agli organi competenti la richiesta di documentazione senza averla ottenuta entro i trenta giorni successivi, anche nel caso in cui tale termine superi la data di scadenza del bando.”.

ATTIVITA' ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Maria Cecilia Tosetto

PREMESSA

Le funzioni svolte dalle commissioni consiliari permanenti Prima, Seconda, Terza, Quarta e Quinta 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 2021 dalle commissioni permanenti, frutto di un lavoro complesso e articolato e svolto nell'ambito delle prerogative attribuite dallo Statuto.

1. LE COMMISSIONI CONSILIARI E LA PANDEMIA

Il secondo anno della undicesima legislatura ha inciso notevolmente nelle modalità di lavoro delle commissioni consiliari. La deliberazione dell'Ufficio di presidenza 60 del 28 ottobre 2020 ha stabilito le modalità di svolgimento delle sedute del consiglio e delle commissioni, nel rispetto delle norme di sicurezza anticontagio.

L'introduzione dello svolgimento delle sedute in modalità telematica, oltre a garantire i livelli di sicurezza auspicati, ha permesso alla struttura di supporto alle commissioni di svolgere in modo adeguato le sue funzioni, rispettando le prerogative dei consiglieri che ne fanno parte, e garantendo efficacia ed efficienza dei procedimenti.

L'organizzazione del lavoro delle commissioni, stabilita sulla base delle determinazioni di cui alla delibera citata, ha visto l'alternarsi di sedute in presenza e di sedute in modalità telematica, con una prevalenza di quest'ultime,

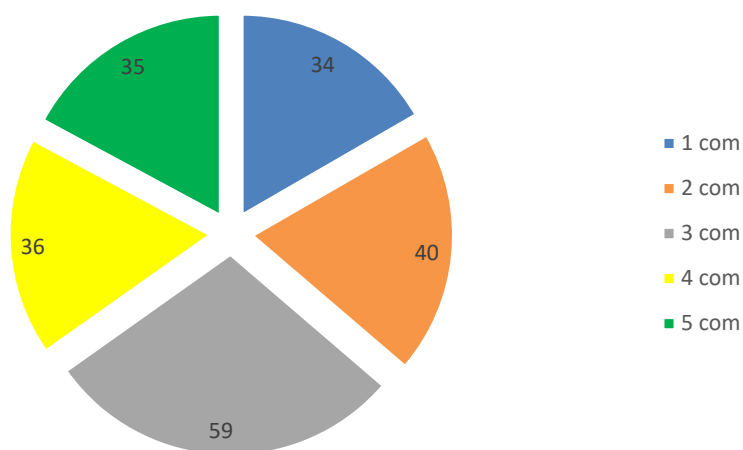
specialmente nel primo semestre dell'anno, sinteticamente riportate nella tabella seguente:

Tabella n. 1 - Numero sedute commissioni permanenti nel 2021

Commissione	Presenza	Telematica	Totale	di cui congiunte
Prima	20	14	34	2
Seconda	15	25	40	5
Terza	12	47	59	5
Quarta	10	26	36	4
Quinta	11	24	35	6

Il grafico successivo indica la ripartizione del numero di sedute che sono state svolte dalle commissioni nel corso del 2021.

Grafico n. 1 – Sedute delle Commissioni nel 2021



Le sedute convocate in forma congiunta, per l'esame di provvedimenti o di argomenti di competenza di due o più commissioni, hanno visto la composizione illustrata nella tabella che segue.

Tabella n. 2 - Composizione delle sedute congiunte – anno 2021

Commissione	Numero
Seconda - Quarta	3
Terza - Quinta	3
Prima - Aree Interne	2
Seconda - Quinta	1
Terza - Aree Interne	1
Terza - Quarta\Quinta	1
Quarta - Quinta	1

Nel corso del 2021, la Prima Commissione e la Terza Commissione hanno svolto sedute congiunte con la Commissione istituzionale per il sostegno, la valorizzazione e la promozione delle aree interne della Toscana, per l'organizzazione di audizioni su specifici argomenti di competenza di entrambe le commissioni. In particolare, per quanto riguarda la Prima Commissione, le audizioni hanno trattato il tema dell'esercizio associato di funzioni nelle unioni di comuni, invitando rappresentanti degli enti locali delle aree interne. La Terza Commissione ha organizzato un'audizione sull'organizzazione del Sistema sanitario regionale nelle aree interne, alla quale hanno partecipato rappresentanti delle aziende sanitarie e del mondo del volontariato (vedasi paragrafi sui processi partecipativi).

Lo svolgimento in modalità telematica delle sedute delle commissioni ha accelerato il processo di dematerializzazione e digitalizzazione dei procedimenti nell'ambito delle commissioni stesse, garantendo altresì qualità e orientamento al risultato. Ha permesso, inoltre, una maggiore omogeneizzazione dei processi, seppur già altamente standardizzati, tra le varie commissioni.

Una considerazione non meno importante riguarda la dotazione organica a supporto del Settore Assistenza generale alle commissioni consiliari. Nel corso dell'ultimo triennio la dotazione organica del settore è diminuita notevolmente a seguito di pensionamenti e altri tipi di cessazione. Nel corso del 2021, una parte delle figure cessate è stata sostituita mediante mobilità interna e con assunzioni da graduatorie in corso di validità. Il Settore, inoltre, a seguito di modifiche organizzative della struttura consiliare, ha acquisito anche le competenze della Commissione di controllo.

2. ASSEGNAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE

La prima tabella evidenzia le proposte di legge che sono state assegnate alle commissioni permanenti nel corso dell'anno 2021 e per le quali è stato avviato l'iter istruttorio. I dati evidenziano la tipologia di assegnazione (per parere referente, secondario, istituzionale).

Tabella n. 3 – Assegnazione delle proposte di legge alle commissioni permanenti e proponente (anno 2021)

commissione	Parere			proponente		
	referente	secondario	Istituzionale (solo I com)	Giunta regionale	Consiglio regionale	iniziativa popolare
Prima	27	-	-	18	8	1
Seconda	16	12		6	10	-
Terza	11	13		3	8	-
Quarta	14	17		10	4	-
Quinta	4	10		1	3	-
Cong. I-III	3			-	3	-
Cong. III-V	3			2	1	-
totale	78	52	-	40	37	1

Complessivamente sono state assegnate 78 proposte di legge per l'espressione del parere referente. Le assegnazioni per pareri in forma congiunta risultano essere 6: 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 52 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 è 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. Nel corso del 2021 nessuna proposta di legge è stata assegnata ai fini del suddetto parere. A titolo comparativo, nel corso del penultimo anno della decima legislatura (2019) le assegnazioni per parere istituzionale obbligatorio risultano essere 8.

3. 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 2021. 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, e l'esito (favorevole o contrario)

Complessivamente sono state licenziate 48 proposte di legge: 47 hanno avuto esito favorevole e 1 è stata votata con parere contrario

Tabella n. 4 – proposte di legge licenziate. Esito del parere referente

Commissione	favorevole	contrario	Totale
Prima	18	1	19
Seconda	10	-	10
Terza	4	-	4
Quarta	10	-	10
Quinta	5	-	5
Totale	47	1	48

Per alcune proposte di legge, sono stati costituiti appositi gruppi di lavoro, sia di natura tecnica, composti da dipendenti degli uffici di supporto della Giunta e del Consiglio, sia di natura tecnico politica, comprendenti anche rappresentanti della Giunta regionale e di gruppi consiliari.

In particolare, con riferimento ai pareri licenziati nel corso del 2021, sono stati istituiti cinque gruppi di lavoro per le seguenti proposte di legge:

- proposta di legge 10 (Interventi di riqualificazione del patrimonio storico e di pregio degli enti locali toscani);
- proposta di legge 34 (Norme per la disciplina delle rievocazioni storiche regionali. Interventi di valorizzazione del patrimonio storico-culturale intangibile e delle tradizioni della cultura popolare della Toscana);
- proposta di legge 59 (Adeguamento al decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) e alla sentenza 2/2021 della Corte Costituzionale. Modifiche in materia edilizia alla l.r.65/2014 e alla l.r.31/2020);
- proposta di legge 70 (Interventi a sostegno dei settori sciistico e del mobile e per il finanziamento di progetti relativi ai cammini regionali);
- proposta di legge 76 (Disciplina sull'attribuzione delle risorse geotermiche ai comuni delle aree geotermiche. Inserimento di disposizioni transitorie alla l.r. 45/1997 "Norme in materia di risorse energetiche").

4. 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 2021 la Prima Commissione non ha licenziato nessun parere istituzionale. Rispetto a quanto già evidenziato in precedenza, nel corso della presente legislatura non sono stati assegnati pareri istituzionali obbligatori.

Nel secondo caso, l'analisi dei pareri secondari su proposte di legge espressi dalle cinque commissioni per gli aspetti di competenza restituiscono l'esito seguente:

Tabella n. 5 – proposte di legge - esito dei pareri secondari (anno 2021)

Commissione	favorevole	contrario	non espresso	Totale
Prima	-	-	-	-
Seconda	8	-	-	8
Terza	11	-	-	1
Quarta	12	-	-	12
Quinta	7	1	-	-
Totale	38	1	1	40

5. 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 nel corso degli anni hanno fatto ampio ricorso alle consultazioni disciplinate all'articolo 52 dal regolamento interno. Tali processi partecipativi, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, si sono svolti in modalità telematica.

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 in diretta 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 cinque commissioni permanenti nel corso del 2021.

Tabella n. 6 - Audizioni e consultazioni svolte su proposte di legge (anno 2021)

PRIMA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 16 marzo	Sindaco di Gaiole in Chianti	Proposta di legge di iniziativa popolare n. 3 Cambio di denominazione del comune di Gaiole in Chianti da "Comune di Gaiole in Chianti" a "Comune di Gaiole in Chianti Storico".

SECONDA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento
Consultazione 28 gennaio	Guide turistiche	Proposta di legge n. 19 Disposizioni in materia di guide turistiche. Modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale)
Consultazione 10 maggio	Categorie Economiche - Sindacati	Proposta di legge al parlamento n. 2 Disposizioni in materia di lavoro mediante piattaforme digitali
Consultazione 13 maggio	Organizzazioni agricole – dottori agronomi – Ass. ambientaliste – Arbo - Sofea	Proposta di legge n. 35 Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000” Proposta di legge al Parlamento n. 1 “Disposizioni di semplificazione in materia di selvicoltura. Modifiche al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)
Consultazione 16 dicembre	Categorie Economiche	Proposta di legge n. 69 Immobili destinati all’attività agrituristica. Modifiche all’art. 17 LR 30/2003 “Disciplina delle attività agrituristiche, delle fattorie didattiche e dell’enoturismo in Toscana” - (D’iniziativa Gruppo Lega Toscana – Salvini) Proposta di legge n. 79 Disciplina dell’oleoturismo e dell’ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003. - (D’iniziativa Giunta regionale).

TERZA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 21 aprile	Organizzazioni sindacali	Proposta di legge n. 36 Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali” - di iniziativa del Presidente del CR Antonio Mazzeo
Audizione 13 maggio	Confindustria - Confartigianato - CNA	Proposta di legge n. 36 Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali” - di iniziativa del Presidente del CR Antonio Mazzeo
Audizione 8 luglio	Presidente ANCI	Proposta di legge n. 47 Modifiche alla L.R. del 2 gennaio 2019, n. 2 – Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)
Audizione 14 dicembre	Rappresentanti Forum Terzo settore e CESVOT	Proposta di legge 90 Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro Unico Nazionale del terzo settore in Toscana

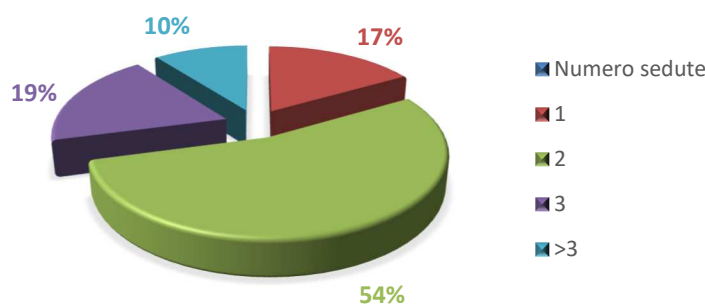
QUARTA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Consultazione 22 settembre	ANCI – UPI - Associazioni Ambientaliste - Organizzazioni Agricole Associazioni Cooperative Associazioni delle categorie economiche - Ordini professionali - INU - OO.SS. CGIL, CISL, UIL	Proposta di legge n. 59 Adeguamento al decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) e alla sentenza 2/2021 della Corte Costituzionale. Modifiche in materia edilizia alla l.r.65/2014 e alla l.r.31/2020

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 n. 2 - proposte di legge licenziate e numero di sedute utilizzate (anno 2021)

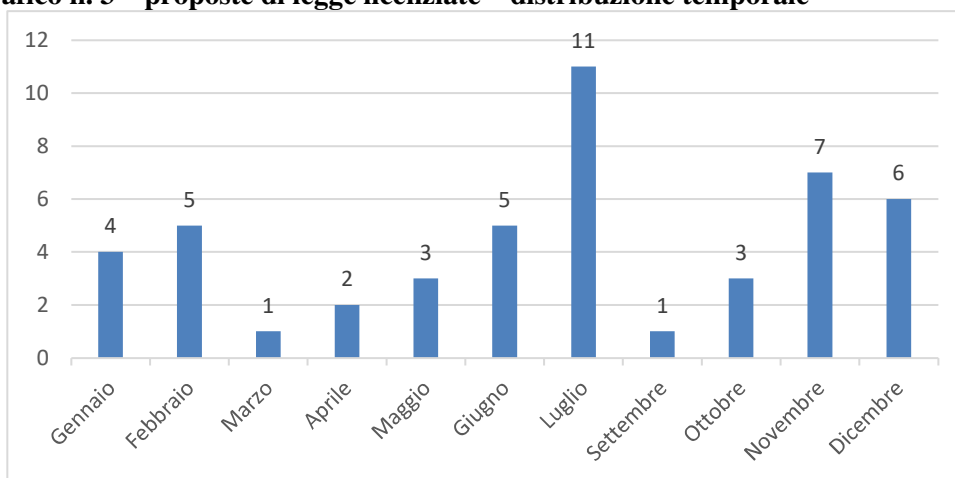


Poco più della metà delle proposte licenziate sono state esaminate nel corso di due sedute.

È altresì interessante fornire alcune informazioni in merito alla distribuzione temporale delle proposte di legge licenziate dalle commissioni nel 2021.

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 e agli interventi collegati a quest'ultima.

Grafico n. 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 2021.

Tabella n. 7 – anno 2021 - altri procedimenti licenziati dalle commissioni (anno 2021)

		Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Cong.	Totale
Delibere CR	parere referente	13	26	13	31	10	1	94
	parere secondario	-	4	5	4	4	-	17
Pareri ex lege		1	3	-	2	2	-	8
Pareri articolo 42 dello Statuto		3	1	3	1	-	-	8
Pareri articolo 50 Statuto		2	5	3	3	1	-	14

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 2021 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. 8 – Mozioni assegnate - art. 175 c. 3 e art. 176 c. 9 (anno 2021)

Mozioni	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Totale
assegnate direttamente alla Commissione (art. 175 comma 3)	6	24	44	39	15	128
rinviate dall’Aula alla commissione (art. 176, comma 9)	-	-	-	-	-	-
Totale	6	24	44	39	15	128

Un ultimo dato numerico è quello relativo allo svolgimento delle interrogazioni che sono state assegnate alle commissioni nel 2021.

Tabella n. 9 – Interrogazioni assegnate (anno 2021)

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Totale
Interrogazioni	5	4	25	19	3	56

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. 10 – Audizioni e consultazioni svolte per attività diverse da proposte di legge (anno 2021)**PRIMA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 30 marzo	Assessore Ciuoffo	In merito ai rapporti, relazioni, servizi e disservizi con Poste Italiane
Audizione 04 maggio	Consigliere Gianni Anselmi	In merito al programma Next Generation Italia
Audizione 04 maggio	Paolo Giacomelli	Direttore Programmazione e Bilancio della Giunta regionale
Audizione 20 maggio	Difensore Civico	In merito all’Attività del Difensore Civico
Audizione 27 maggio	Luigi Izzi - Dirigente Settore Affari istituzionali delle Autonomie locali	Sulle Unioni dei Comuni
Audizione 04 giugno	Avvocato Lucia Bora	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Regione Toscana.

Audizione 21 luglio	Fabio Michelone - Presidente Revisori dei Conti	Audizione richiesta da cons. Tozzi-approfondimento della parte del DEFR 2022- (PDD 115) al piano di razionalizzazione delle Società Partecipate - specificatamente Terme Montecatini spa, Fidi Toscana spa e Internazionale Marmi e Macchine Carrara Fiere spa
Audizione 21 luglio	Nicola Sciclone - Direttore IRPET	Sulla situazione socio-economica della Toscana
Audizione 21 settembre	Presidenti delle Unione dei Comuni della Provincia di Arezzo	In merito a "Unione dei comuni, esercizi associati e loro funzioni"
Audizione 19 ottobre	Garante dei detenuti, Dott. Giuseppe Fanfani	Sui temi relativi al sistema carcerario toscano
Audizione 19 ottobre	Provveditore della Amministrazione penitenziaria per la Toscana e Umbria, Dott. Pierpaolo D'Andria	In merito al sistema carcerario toscano
Audizione 18 novembre	Presidente Unione dei Comuni della Valtiberina- AR	In merito a "Unione dei comuni, esercizi associati e loro funzioni"
Audizione 18 novembre	Presidenti Unione dei Comuni della Provincia di Firenze	In merito a "Unione dei comuni, esercizi associati e loro funzioni"

SECONDA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 14 gennaio	Vicepresidente Stefania Saccardi	In merito alle strategie della Regione Toscana per la gestione della crisi conseguente alla pandemia da Covid19
Audizione 19 gennaio	Assessore Alessandra Nardini	In merito alle strategie della Regione Toscana per la gestione della crisi conseguente alla pandemia da Covid19
Audizione 25 febbraio	Organizzazioni Sindacali USB-COBAS, FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI	In merito alle problematiche dei lavoratori del sistema aeroportuale toscano
Audizione 16 marzo	Presidente del Consorzio di Bonifica Medio Valdarno	Ai sensi dell'Ordine del giorno Consiglio regionale della Toscana, 24 febbraio 2021, n. 83, con cui si impegna la Commissione consiliare competente a convocare il Presidente del Consorzio di Bonifica Medio Valdarno, al fine di capire la strategia relativa agli immobili e la motivazione che spinge a prendere in affitto una sede nel comune di Firenze dal valore di 400mila euro annui
Audizione 01 aprile	associazioni di categoria che rappresentano i professionisti e le aziende del settore dei matrimoni ed eventi privati in Toscana	In merito alle conseguenze economiche derivanti dall'impatto del contagio da Corona Virus
Audizione 29 aprile	Giovanni Sordi	Determinazioni n. 9 ai sensi dell'articolo 50, comma 2, dello Statuto - Ente Terre regionali toscane. Proposta di nomina del Direttore. Audizione del candidato al ruolo di direttore di Ente Terre regionali toscane

Audizione 18 maggio	Categorie Economiche - UNIC Unione Nazionale Industria Conciaria - Associazione Conciatori Santa Croce - Consorzio Conciatori Di Ponte A Egola - A.S.S.A. Associazione lavorazioni conto terzi	In merito alle prospettive del sistema conciario di Santa Croce sull'Arno
Audizione 20 maggio	CNA, Ass. categoria settori esercizio cinematografico, Fondazione Sistema Toscana area cinema	In merito all'imprenditoria legata al cinema a seguito delle restrizioni dovute all'emergenza sanitaria Covid19
Audizione 03 giugno	Assessore Leonardo Marras	In merito ai ristori erogati alle attività economiche a seguito delle chiusure dovute alla pandemia da Covid19
Audizione 29 giugno	Assessore Alessandra Nardini	In merito all'utilizzo delle risorse del PNRR e del React EU nel campo delle politiche attive del lavoro e nell'ambito del rafforzamento dei centri per l'impiego
Audizione 13 luglio	Assessore Monia Monni	In merito alle azioni di governo in materia di energia
Audizione 07 settembre	Vicepresidente Stefania Saccardi	In merito ai ristori erogati a seguito emergenza covid nei settori di competenza e alle azioni di governo da intraprendere in vista della ripartenza delle attività

TERZA COMMISSIONE (ad esclusione degli Stati Generali sulla Salute)

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 14 gennaio	Direttore generale ISPRO	In merito al sistema di prevenzione oncologica in Toscana
Audizione 20 gennaio	Assessori: Baccelli, Bezzini, Nardini	Audizione congiunta con le Commissioni IV e V in merito al trasporto scolastico in periodo di pandemia
Audizione 2 febbraio	Direttore generale dell'Azienda ospedaliero – universitaria di Careggi	Determinazioni n. 3 ai sensi dell'articolo 50, comma 2, dello Statuto - Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi. Proposta di nomina del direttore generale
Audizione 11 febbraio	Difensore Civico	Illustrazione dell'attività ed istanza ADOC Toscana in merito avvisi accertamento Azienda Sanitaria Toscana Centro
Audizione 17 febbraio	Presidente Ordine degli Psicologi	In merito alle misure di politica della salute della Regione anche a seguito dell'emergenza sanitaria
Audizione 17 febbraio	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Toscana	In merito all'attività dell'ufficio e all'impatto del COVID-19 sugli adolescenti
Audizione 17 febbraio	Coordinatore dell'Organismo Toscano per il Governo Clinico (OTGC)	In merito all'organizzazione, la struttura ed i compiti dell'Organismo Toscano per il Governo Clinico (OTGC)
Audizione 3 marzo	Presidenti dei circoli ricreativi dell'ACLI, dell'ARCI e del MCL	In merito alla crisi dei circoli ricreativi generata dalla pandemia da Covid -19
Audizione 17 marzo	Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	In merito all'illustrazione attività e alla situazione pandemica nelle carceri
Audizione 17 marzo	Osservatorio Sociale Regionale (OSR)	Presentazione del Quarto rapporto sulle povertà in Toscana e del Dossier sulle povertà nelle diocesi toscane

Audizione 17 marzo	Strutture della Giunta regionale competenti in materia;	Indagine conoscitiva sul sistema di accreditamento, autorizzazione e controllo strutture assistenza minori e famiglie in difficoltà
Audizione 18 marzo	Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Presidente CORECOM, Direttore Istituto degli Innocenti	Sul tema del Cyberbullismo e problematiche connesse – Audizione congiunta con V commissione
Audizione 22 marzo	Assessore Spinelli	Disagio Abitativo
Audizione 22 marzo	Audizione del Centro Regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (Istituto degli Innocenti)	Indagine conoscitiva sul sistema di accreditamento, autorizzazione e controllo strutture assistenza minori e famiglie in difficoltà
Audizione 31 marzo	Associazioni donatori di sangue e Responsabile Centro Donazione Sangue	In merito all'andamento delle donazioni e sul sistema trasfusionale in Toscana
Audizione 31 marzo	Osservatorio Sociale Regionale (OSR):	Presentazione del Quinto rapporto sulle disabilità in Toscana 2020/2021;
Audizione 21 aprile	Direttori Generali delle AUSL della Toscana, dei direttori dei servizi sociali e della Responsabile del settore prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro della giunta regionale	Indagine conoscitiva sul sistema di accreditamento, autorizzazione e controllo strutture assistenza minori e famiglie in difficoltà
Audizione 29 aprile	Direttore delle malattie infettive dell'Azienda Universitaria Pisana	In merito all'uso e alla sperimentazione relativa agli anticorpi monoclonali e alla proposta di un Centro di Riferimento regionale per le malattie infettive ad alta diffusibilità
Audizione 5 maggio	Presidente Giani - Presidente CONI e Presidente Comitato Italiano Paralimpico (CIP)	In merito alla situazione dello sport in Toscana
Audizione 13 maggio	Professori universitari esperti	In merito all'uso della cannabis quale metodo di cura per il trattamento del dolore cronico
Audizione 13 maggio	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Relazione attività dei Garanti anno 2020
Audizione 13 maggio	Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	Relazione attività dei Garanti anno 2020
Audizione 19 maggio	Audizione dei Direttori delle Società della Salute dell'Area Nord-Ovest	Indagine conoscitiva sul sistema di accreditamento, autorizzazione e controllo strutture assistenza minori e famiglie in difficoltà
Audizione 27 maggio	Direttori Società Salute e distretti ASL Sud-Est e Centro	Indagine conoscitiva sul sistema di accreditamento, autorizzazione e controllo strutture assistenza minori e famiglie in difficoltà
Audizione 14 giugno	Coordinatore dell'Osservatorio di Epidemiologia, ARS Coordinatore dell'Osservatorio per la Qualità ed Equità Dirigente del Settore Sanitario dell'Osservatorio di Epidemiologia Direttore Generale Azienda USL Toscana Nord Ovest Direttore Dipartimento Staff della Direzione ASL Nord-ovest Direttore generale Azienda USL Sud-Est Direttore Sanitario Azienda USL Sud-Est Direttore Dipartimento Emergenza ed area	Audizione in merito all'organizzazione del Sistema Sanitario Regionale e dei servizi di emergenza/urgenza nelle aree periferiche Congiunta con Commissione Aree Interne

	critica AUSL Toscana Centro Rappresentante Anci Direttore Generale Azienda UsI toscana centro UIL Segretario regionale FP - CGIL Toscana Direttore U.O. Centrale Operativa 118 - Direttore Area Emergenza Territoriale 118 Referente Sanitario Regionale per le Grandi Emergenze Azienda USL Toscana Centro Dimitri Bettini Presidente Anpas Pubbliche Assistenze Toscane Alberto Corsinovi Presidente Misericordia Alessandro Bonci Segretario Regionale FIMMG Continuità Assistenziale	
Audizione 8 luglio	Direttore generale Azienda USL Sud-Est	In merito alla situazione degli Educatori dal punto di vista dell'inquadramento normativo e contrattuale congiunta con Quinta Commissione
Audizione 20 ottobre	Sindaci delle zone-distretto "ARETINA", "CASENTINO", "VALTIBERINA", Rappresentanti ANCI	Proposta di deliberazione n. 130 – Individuazione delle zone-distretto "Aretina", "Casentino" e "Val Tiberina" ai sensi dell'Art. 64 L.R. 40/2005
Audizione 20 ottobre	Direttori Generali delle AUSL della Toscana e dei presidenti delle Associazioni di volontariato	Parere n. 5 – Deliberazione della giunta regionale 27 settembre 2021 n. 967 – Regolamento d'attuazione dell'Art. 6 della L.R. 83/2019 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario – Approvazione schema di regolamento ai fini dell'acquisizione del parere previsto dall'art. 42 c. 2 dello Statuto)
Audizione 28 ottobre	Audizione dei Sindaci dei comuni	Indagine conoscitiva sul sistema di accreditamento, convenzionamento e controlli delle strutture di assistenza di minori e famiglie in difficoltà – Comuni
Audizione 4 novembre	Direttori Generali delle ASL della Toscana - CGIL, CISL, UIL-Associazioni di categoria	In merito alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.
Audizione 1° dicembre	Presidente CONI Comitato Regionale Toscana	In merito alla situazione, alle prospettive e alle criticità dello sport in Toscana.
Audizione 1° dicembre	Presidente Comitato Italiano Paralimpico (CIP) Comitato Regionale Toscana	In merito alla situazione, alle prospettive e alle criticità dello sport in Toscana.
Audizione 9 dicembre	Direttori generali delle A.S.L. e delle A.U.O. di Firenze, Pisa, Siena e Meyer, responsabili dei centri per la cura Disturbi del Comportamento alimentare, privati e pubblici	In merito ai Disturbi del comportamento alimentare

QUARTA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 12 gennaio	Assessora Monia Monni	In merito al programma di governo e alle priorità dell'assessorato in relazione alle materie di competenza della Commissione
Audizione 18 gennaio	Assessori Baccelli, Bezzini, Nardini	In merito alla ripresa delle attività in presenza delle istituzioni scolastiche ed alle azioni intraprese dagli assessorati competenti congiunta con le Commissioni Terza e Quinta
Audizione 20 gennaio	Presidente dell'Ente parco regionale della Maremma	In merito alle funzioni istituzionali e alle attività degli enti parco

Audizione 20 gennaio	Presidente dell'Ente parco regionale delle Alpi Apuane	In merito alle funzioni istituzionali e alle attività degli enti parco
Audizione 3 febbraio	Sindaco di Loro Ciuffenna	Proposta di deliberazione n. 40 - Adozione del Progetto di Paesaggio I territori del Pratomagno, di cui all'articolo 34 del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) con valenza di Piano Paesaggistico - Approvazione proposta di deliberazione al Consiglio regionale. Nuova assunzione della proposta di deliberazione al C.R. 15 del 15.09.2020- Audizione del Sindaco di Loro Ciuffenna
Audizione 3 febbraio	Sindaco dell'Isola di Capraia	Proposta di deliberazione n. 42 - Adozione del Progetto di Paesaggio Isola di Capraia, di cui all'articolo 34 del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) con valenza di piano Paesaggistico - Approvazione proposta di deliberazione al Consiglio regionale. Nuova assunzione della proposta di deliberazione al C.R. n. 16 del 15.09.2020 – Audizione del Sindaco di Capraia isola
Audizione 25 febbraio	Organizzazioni Sindacali USB-COBAS, FILT CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI	In merito alle problematiche dei lavoratori del sistema aeroportuale toscano - congiunta Commissioni Seconda e Quarta
Audizione 18 marzo	Amministratore Unico del Consorzio LAMMA	In merito alle funzioni istituzionali e alle attività dell'Ente
Audizione 31 marzo	Assessore Monia Monni	In materia di difesa del suolo e tutela della costa, con particolare riferimento al Documento operativo per la difesa del suolo e al Documento operativo per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera
Audizione 3 giugno	Sindaci dei comuni di Bucine, Castelfranco Piandiscò, Cavriglia, Laterina Pergine Valdarno, Loro Ciuffenna, Montevarchi, San Giovanni Valdarno, Terranuova Bracciolini, Presidente della Provincia di Arezzo	In merito alle problematiche inerenti la discarica di Podere Rota nel Comune di Terranuova Bracciolini.
Audizione 16 giugno	Assessore Stefano Baccelli	In merito al contratto di servizio di Regione Toscana con Trenitalia
Audizione 14 luglio	Consigliere Gianni Anselmi	In merito al PNNR (Next Generation Italia) con particolare riferimento alle materie di competenza della commissione
Audizione 4 novembre	ANAS regionale, ANAS Nuove Opere	In relazione ai lavori sulla strada statale Tiberina 3 bis
Audizione 1° dicembre	Direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)	Proposta di deliberazione n. 142 - Approvazione Bilancio di esercizio 2020 ARPAT - in merito alle principali funzioni istituzionali e alle attività dell'Ente
Audizione 15 dicembre	Direttore Generale di ENI spa - Raffineria di Livorno	In merito ad un approfondimento sulle prospettive future dell'impianto di Stagno (LI), con riferimento ai temi dell'economia circolare e della transizione ecologica e per acquisire aggiornamenti sull'incidente recentemente avvenuto all'impianto

QUINTA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 14 Gennaio	Comitato Promoter per la Toscana	In merito alla situazione del settore della musica dal vivo.
Audizione 14 Gennaio	Presidente di Toscana Federvivo	In merito alla situazione dello spettacolo da vivo.
Audizione 14 Gennaio	Curatrice di CasermArcheologica	Per presentare lo stato dell'arte rispetto alle recenti esperienze sul contemporaneo.
Audizione 4 Febbraio	Sindaco Comune di Rapolano	In merito al Progetto per la creazione di un nuovo museo nel complesso storico-artistico dell'Antica Grancia di Serre di Rapolano
Audizione 4 Febbraio	Direttore Gallerie degli Uffizi	In merito al Progetto "Uffizi diffusi"
Audizione 11 Febbraio	Coordinatore Residenze artistiche toscane	Al fine di rappresentare l'ambito di attività delle Residenze artistiche della Toscana.
Audizione 11 Febbraio	Operatrici teatrali	In merito alla riapertura dei teatri
Audizione 11 Febbraio	Direzione regionale Istruzione e formazione della Regione Toscana	In merito al progetto "Leggere: Forte!"
Audizione 4 Marzo	Coordinamento Compagnie teatrali della Toscana - Operatori toscani dei Festival	In merito all'attività svolta dalle Compagnie teatrali e alle iniziative future.
Audizione 4 Marzo	Operatori toscani dei Festival	Presentazione delle attività svolte dai Festival di spettacolo dal vivo in Toscana.
Audizione 11 Marzo	Delegazione del Parlamento regionale degli Studenti	In merito alla presentazione dell'attività del Parlamento degli Studenti e l'avvio di un confronto sulle proposte della Seconda Commissione del PRST.
Audizione 18 Marzo	Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Presidente CORECOM, Direttore Istituto degli Innocenti	Sul tema del Cyberbullismo e problematiche connesse.
Audizione 18 Marzo	Direzione Generale Istruzione, Formazione, Ricerca e Lavoro della Regione Toscana	In merito ai finanziamenti e alle risorse nei settori dell'Università e della ricerca
Audizione 1° Aprile	Coordinamento operatori nell'ambito della musica di ricerca e delle arti intramediali	Al fine di presentare l'attività e i progetti.
Audizione 1° Aprile	Direzione Generale Istruzione, Formazione, Ricerca e Lavoro della Regione Toscana	In merito ai finanziamenti e alle risorse nei settori delle politiche educative per l'infanzia e l'edilizia scolastica
Audizione 15 Aprile	Presidente e Direttore Fondazione Sistema Toscana	In merito all'attività e ai progetti della Fondazione

Audizione 22 Aprile	Fondazione Teatro della città di Livorno "C. Goldoni"	In merito alle attività, al programma e alle prospettive future del Mascagni Festival.
Audizione 6 Maggio	Istituto Agronomico per l'Oltremare dell'Agenzia Italiana per la cooperazione e lo sviluppo	Mozione 150 del 05/02/2021 Al fine di presentare lo stato dell'arte, le condizioni giuridiche ed i progetti che riguardano l'ex Istituto agronomico per l'Oltremare di Firenze.
Audizione 6 Maggio	Association of scholars at American University in Italy - Association of American College and University programs in Italy	Mozione 101 del 16/03/2021 In merito allo stato di grave crisi in cui versa il settore della international education in Toscana.
Audizione 20 Maggio	CNA - Associazioni di categoria nei settori dell'esercizio cinematografico - Area cinema di Fondazione Sistema Toscana	In merito all'imprenditoria legata al cinema a seguito delle restrizioni dovute all'emergenza COVID-19.
Audizione 4 giugno	Consigliera Affari regionali ITS del Ministro dell'Istruzione Cristina Grieco	Mozione 212 del 05/03/2021 In merito al tema degli ITS in riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza e ai progetti di legge nazionali di riforma degli ITS.
Audizione 4 giugno	Associazioni delle categorie economiche regionali	Mozione 212 del 05/03/2021 In merito alla possibilità di ampliamento degli ITS nella Regione Toscana.
Audizione 17 giugno	Presidente Fondazione TAB Toscana	Mozione 212 del 05/03/2021 In merito allo stato dell'arte degli ITS nel settore orafa e prospettive future.
Audizione 17 giugno	Direttore Generale dell'ufficio scolastico regionale per la Toscana	In merito al sovraffollamento delle classi cosiddette "pollaio" e alla loro composizione.
Audizione 5 luglio	Referente del Coordinamento regionale toscano dell'Associazione italiana delle scuole di musica	In merito all'attività dell'Associazione e ai contributi per l'effettuazione di corsi di musica.
Audizione 8 luglio	FP CGIL Firenze	In merito alla situazione degli educatori dal punto di vista dell'inquadramento normativo e contrattuale.
Audizione 22 luglio	Direttrice Archivio di Stato di Firenze	Mozione 429 del 17 giugno 2021 In merito alla situazione dell'Archivio di Stato di Firenze, anche a seguito dell'emergenza sanitaria Covid 19.
Audizione 23 settembre	Collegio dei docenti Scuola Città Pestalozzi	In merito ad alcuni aspetti legati al nuovo triennio di sperimentazione 2021-2023
Audizione 23 settembre	Associazione Utenti Archivio di Stato di Firenze	Mozione 429 del 17 giugno 2021 In merito alla situazione dell'Archivio di Stato di Firenze, anche a seguito dell'emergenza sanitaria Covid 19.
Audizione 21 ottobre	Direttore Museo archeologico nazionale di Firenze e Direttore regionale Musei della Toscana	Mozione 495 del 10 settembre 2021 In merito alla possibilità di spostare presso la città di Arezzo, in modo definitivo o temporaneo, il bronzo etrusco "La Chimera di Arezzo".
Audizione 16 novembre	Senatore della Repubblica On. Riccardo Nencini	In merito agli Stati generali dell'istruzione
Audizione 16 novembre	Assessora regionale all'Istruzione, formazione professionale, università e ricerca, impiego, relazioni internazionali e politiche di genere, Alessandra Nardini	In merito al PNRR e Ricerca
Audizione 25 novembre	CNA Cinema e Audiovisivo Toscana e Fondazione sistema Toscana - Area cinema e mediateca	In merito all'imprenditoria legata al cinema, all'audiovisivo e alle nuove tecnologie

Audizione 2 dicembre	Direzione regionale Beni, istituzioni, attività culturali e sport della Regione Toscana	In merito alla decisione di Giunta n. 16 del 28 ottobre 2021: relazione annuale per l'anno 2020 sullo stato di attuazione della legge regionale 5 aprile 2017 n.18 "Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana", con il supporto della Direzione regionale Programmazione e bilancio; In merito al procedimento di adesione al Patrimonio dell'Umanità Unesco
Audizione 16 dicembre	Vicesindaca del Comune di Asciano e Assessora alla Cultura, Turismo e Promozione Artigianato Artistico del Comune di Montelupo Fiorentino	In merito alla costruzione di un forte asse toscano all'interno dell'Associazione Italiana Città della Ceramica (AICC)

8. IL PROCESSO PARTECIPATIVO DEGLI STATI GENERALI DELLA "SALUTE"

La Terza Commissione consiliare ha avviato nel mese di maggio 2021 il percorso partecipativo sugli stati generali della "Salute" con l'intento di giungere alla definizione di una proposta di risoluzione di iniziativa della commissione con cui delineare i punti essenziali sia per la costruzione del prossimo Piano socio sanitario che per la definizione (o la modifica) delle politiche socio sanitarie della Toscana.

La scelta metodologica del percorso partecipativo è stata ritenuta funzionale dal legislatore sia per acquisire maggiori informazioni da parte degli stakeholders che per giungere alla elaborazione di un documento di indirizzo il più condiviso possibile da parte di tutte le forze politiche.

Il riferimento alla "salute", invece che alla "sanità" è stato ritenuto utile per evidenziare come, anche in base a quanto indicato dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)⁴⁸, sia necessario oggi parlare di salute e non di sanità, intendendo porre l'attenzione anche su aspetti come la prevenzione, lo sport, o altre iniziative che hanno un impatto diretto ed a lungo termine sulla salute delle persone e sulla spesa sanitaria.

E' importante precisare che i risultati del percorso partecipativo degli Stati generali della salute non si esauriranno nel corso di uno o due anni dal loro avvio, né tanto meno con la definizione degli indirizzi alla Giunta regionale, ma che si svilupperanno nel corso dell'intera legislatura con la definizione e successiva attuazione del Piano socio sanitario regionale della Toscana.

⁴⁸ L'Organizzazione mondiale della sanità definisce il termine salute come "uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale" e non semplicemente come assenza di malattie o infermità. La salute è una condizione che si determina non solo per cause "naturali" ma è anche e soprattutto la conseguenza di scelte, prese sia a livello personale che a livello pubblico. Oggi più che mai è necessario un impegno a considerare la salute in tutte le politiche ed una promozione alla sensibilizzazione verso la salute secondo un approccio culturale orientato alla comunità e all'ambiente in cui viviamo, innovando il termine prevenzione, nei suoi contenuti e nella sua governance.

8.1 LE FASI DEL PERCORSO PARTECIPATIVO DEGLI STATI GENERALI

Obiettivo di questo paragrafo è evidenziare brevemente i passaggi del percorso partecipativo degli Stati generali con l'intento di fare emergere dalle scelte effettuate dalla Terza Commissione l'organicità e la coerenza del lavoro svolto per giungere all'obiettivo, in questa prima fase, definito in premessa: la proposta di risoluzione di iniziativa della Terza Commissione quale atto di indirizzo per la definizione delle prossime politiche socio sanitarie della Regione Toscana.

Di seguito le fasi con una breve descrizione.

Il portale del Consiglio regionale. È stato realizzato un portale dedicato ai cittadini, alle associazioni, ai professionisti e anche ai rappresentanti politici che hanno svolto un ruolo politico o di dirigenza nella sanità. Il portale è stato organizzato in modo semistrutturato con domande in parte guidate e in parte libere, allo scopo di fare emergere quali fossero le priorità dei Toscani nella definizione delle future politiche socio sanitarie. Il portale è stato aperto dal 13 maggio al 31 agosto.

L'invio di email ai soggetti referenziati. Sono state inviate email, nel corso del mese di aprile, a soggetti che operano nel sistema socio sanitario toscano per informarli del percorso partecipativo e per chiedere di inviare le loro osservazioni o i loro contributi.

La presentazione del portale in Consiglio regionale e sulla stampa⁴⁹. Al fine di sensibilizzare sia i cittadini che gli operatori a inserire i contributi sul portale è stata organizzata la conferenza stampa di avvio del percorso partecipativo con la presenza del Presidente del Consiglio regionale Antonio Mazzeo, del Presidente della Terza Commissione Enrico Sostegni, dell'Assessore Simone Bezzini e dell'Assessora Serena Spinelli.

Le audizioni dei principali stakeholders. La Terza commissione ha definito un calendario di audizioni da svolgere definendo i soggetti da invitare. I soggetti raggruppati in maniera organica sono stati contattati dalla segreteria della commissione e le audizioni sono state svolte nel periodo maggio-ottobre.

I focus tematici. Su alcuni temi ritenuti strategici, come ad esempio la medicina di urgenza, la sanità nelle aree territoriali e il digitale in sanità, sono stati svolti alcuni focus tematici. I soggetti da invitare sono stati individuati dalla Terza Commissione.

Le audizioni delle associazioni e professionisti dal portale. La Terza Commissione ha deciso di audire nel periodo da settembre a metà ottobre le associazioni e i professionisti che ne avevano fatto richiesta, raggruppandoli in maniera organica per argomento ai fini dell'audizione.

La stampa e la condivisione della documentazione. Tutta la documentazione inviata in commissione, nonché tutti i contributi inviati per

⁴⁹ <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=statigeneralidellasalute>.

email e il link delle sedute audio-video, è stata condivisa dalla Terza Commissione con i gruppi politici presenti in Consiglio regionale della Toscana tramite la creazione di una pagina nel sistema documentale “Alfresco”⁵⁰ del Consiglio regionale. Lo scopo dichiarato è stato quello di fare pervenire i contributi di sintesi da parte di tutti i gruppi politici per la definizione e l’approvazione di una proposta di risoluzione più condivisa possibile. A tale scopo è stata inviata dalla segreteria della commissione una richiesta di invio dei contributi indirizzata a tutti i capi gruppo,

8.2 I RISULTATI DEL PERCORSO PARTECIPATIVO

In questo paragrafo sono elencati i principali risultati quantitativi del percorso partecipativo in forma schematica per agevolare la lettura.

I soggetti invitati a partecipare al percorso partecipativo tramite invio di email da parte della commissione sono stati circa 1200.

I soggetti che hanno inserito nel portale un contributo sono stati circa 200, di questi 65 hanno chiesto di essere auditi e 78 hanno inviato un contributo istruttorio per il dibattito in commissione. Quasi un terzo dei contributi è stato inviato dai cittadini in fasce di età comprese tra i 30 e gli 80 anni, rappresentativi di tutte le province della Toscana.

Gli argomenti indicati dai partecipanti come i più urgenti sono stati: 1) l’organizzazione del territorio, casa della salute, zone distretto e Società della Salute; 2) organizzazione delle Aziende unità sanitarie locali (ASL), rapporti con le aziende ospedaliere universitarie, rete ospedaliera; 4) l’uso del digitale in sanità; 5) formazione e personale sanitario.

Nelle audizioni sono stati ascoltati complessivamente più di 200 persone e le sedute dedicate al percorso partecipativo sono state 16.

Sono stati svolti 3 focus tematici e sono stati invitati a approfondire il tema in audizione quasi 50 soggetti referenziati.

I contributi politici inviati dai gruppi politici sono stati 5⁵¹ e le sedute della commissione dedicate al dibattito su questi documenti per la definizione di un documento condiviso sono ancora in corso di svolgimento⁵².

⁵⁰ <http://docs.consiglio.regione.toscana.it/share/page/site/terza-commissione/dashboard>.

⁵¹ Contributi a marzo 2022 del: Partito Democratico, Lega Toscana – Salvini Premier, Italia Viva, Fratelli d’Italia, Forza Italia.

⁵² Al momento della stesura di questo rapporto il dibattito in commissione Terza è ancora in corso.

LA PROGRAMMAZIONE E LE PRIORITÀ REGIONALI

Riccarda Casini

L'anno 2021 avrebbe dovuto essere l'anno del Programma regionale di sviluppo (PRS) 2021-2025. Il programma di governo è stato approvato il 21 ottobre 2020 e ai sensi dell'articolo 7, comma 3 della legge regionale 1/2015 in materia di programmazione regionale *“la Giunta regionale, entro sei mesi dall'insediamento, adotta il PRS e lo trasmette al Consiglio regionale che lo approva con propria risoluzione entro sei mesi dalla data del ricevimento, secondo le procedure previste dal regolamento interno del Consiglio regionale”*.

Approda invece in Consiglio regionale, l'8 giugno 2021, l'informativa della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, relativa al documento preliminare al Programma regionale di sviluppo 2021-2025.

Il documento preliminare al PRS 2021-2025, tiene conto degli eventi dell'ultimo anno⁵³ che hanno segnato profondamente la vita e la quotidianità dei toscani, come di tutti i cittadini del mondo, che hanno stravolto molte delle priorità, mettendo a dura prova i singoli in quanto tali e come collettività. La “crisi” pandemica, economica e sociale diventa un punto di scelta/svolta o di decisione dalla quale ripartire sapendo che grandi sono le sfide e buone le risorse finanziarie da utilizzare, introdotte dall'Unione europea e dai governi nazionali.

Si legge nella informativa che il PRS *vuole essere un messaggio positivo e di speranza, il documento chiave per segnare le linee per la ripartenza della Regione Toscana*⁵⁴. Un piano straordinario di contributi e interventi che si basa su tre assi di transizione: ambientale, digitale e sociale, sui quali concentrare progetti e risorse, che si pone l'obiettivo *di offrire una reale prospettiva ai giovani, creare buona occupazione e sostenere la ripresa produttiva attraverso il sostegno alla creazione di nuove imprese ed infrastrutture, alla riconversione ambientale e attraverso cui garantire diritti e servizi digitali*.⁵⁵

Con una importante e dettagliata risoluzione (8 giugno 2021, n. 87), la maggioranza del Consiglio regionale condivide i contenuti del documento preliminare al PRS 2021-2025 ponendo però anche una serie di impegnative alla Giunta regionale. La Giunta viene chiamata a *“procedere nella definizione del Programma regionale di sviluppo (PRS) 2021-2025”*, per cogliere le opportunità di questa fase storica *“con l'obiettivo prioritario di una Toscana più coesa, capace di superare i gap storici che hanno finora separato l'area centrale più ricca e urbanizzata, da quella della costa e dalle aree interne. Il tutto all'interno di un disegno di rilancio e di transizione verso un'economia sempre più*

⁵³ Emergenza COVID-19.

⁵⁴ Informativa preliminare al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto Programma regionale di sviluppo 2021-2025; pag. 3.

⁵⁵ cfr. pag. 3.

sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, favorendo la digitalizzazione e la competitività del sistema produttivo e della PA toscana, mirando ad attestare la Toscana tra le regioni più avanzate del Paese e d'Europa"⁵⁶.

Il nuovo PRS dovrà essere articolato, fin dalla prima stesura, *“come una cornice all'interno della quale concorrano le possibilità offerte dal prossimo ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027 e le priorità indicate dalle sei missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), al fine di convogliare in un unico strumento di programmazione tutti gli obiettivi strategici e le linee di sviluppo regionali volte ad agevolare una ripresa duratura e sostenibile, in grado di coniugare l'innovazione ambientale, sociale ed economica con i valori solidaristici che da sempre contraddistinguono la storia della Toscana.”*

Viene chiesto alla Giunta: *“di attivare, quanto prima, d'intesa con il Consiglio regionale, un percorso di condivisione e di concertazione territoriale con i cittadini e con i principali stakeholders regionali”; di predisporre strumenti adeguati in grado di sfruttare a pieno le opportunità di crescita costituite dalle risorse comunitarie, valutando la predisposizione di una unità di coordinamento/struttura di missione presso gli uffici della Giunta Regionale per supportare, anche attraverso la costituzione di uno specifico fondo, i diversi livelli istituzionali della Toscana, comprese le aree interne, nell'attività di progettazione necessaria per poter cogliere gli spazi di crescita offerti dal PRS, dai fondi comunitari e dal PNRR nel loro complesso”*.

La Giunta dovrà valutare *“di prevedere una più ampia e sistematica azione di programmazione negoziata con i territori (es. accordi di programma) individuando con essi obiettivi e strumenti dedicati, al fine di valorizzare al massimo la ricchezza e le opportunità della cosiddetta 'Toscana diffusa' che è fatta di città d'arte, costa, aree rurali e montane, distretti produttivi e aree di produzione agricole di pregio, patrimonio naturale e artistico diffuso e estremamente vitale, mettendo in atto politiche di prossimità in grado di offrire servizi adeguati alle esigenze delle diverse comunità toscane”; ed è chiamata ad “attivarsi affinché venga garantito un adeguato livello di risorse provenienti dagli strumenti comunitari – sia PNRR che nuovo settennato – per lo sviluppo delle aree interne della Toscana almeno proporzionale al peso che tali territori rappresentano complessivamente per la Toscana, ovvero circa un terzo dell'estensione complessiva del territorio regionale”*.

Oltre alla risoluzione 87, vengono approvate anche la 89, 98, 99 e la 101; infine l'ordine del giorno 119.

Con la risoluzione 89/2021, in relazione al PNRR e con particolare riferimento alle aree interne, il Consiglio regionale impegna la Giunta regionale ad attivarsi per istituire una cabina di regia, con il coinvolgimento della commissione consiliare competente, per supportare gli enti territoriali delle aree

⁵⁶ Risoluzione 8 giugno 2021, n. 87.

interne della Toscana nell'attività di studio, progettazione ed effettivo intervento dei progetti contenuti nell'informativa; con la 98 viene chiesto alla Giunta di prevedere nel PRS uno specifico progetto volto a sostenere sul piano culturale e ricreativo i servizi offerti dalle sale cinematografiche e a sostenere la filiera dell'audiovisivo e dello spettacolo dal vivo. La 99 impegna la Giunta regionale ad inserire all'interno del PRS anche interventi in favore dei presidi ospedalieri considerati "minori", evitando la riduzione del personale medico e infermieristico, salvaguardando l'efficienza delle strumentazioni mediche e mantenendo standard adeguati alle moderne diagnosi strumentali; e ad inserire dal punto di vista strutturale, oltre all'efficientamento energetico, interventi a sostegno del miglioramento strutturale, e al mantenimento/ripristino di reparti, servizi e specializzazioni necessari alla comunità locale, tenendo in considerazione, in tal senso, anche gli atti di indirizzo approvati dal Consiglio regionale. La 101 impegna il Presidente e la Giunta regionale a prevedere, nel PRS, specifiche iniziative e sostegni economici finalizzati all'implementazione della sanità territoriale e, in particolar modo, a garantire la presenza di medici di medicina generale (MMG) ed attività specialistiche ambulatoriali nelle misure adeguate nelle zone disagiate, montane, insulari e di confine. L'ordine del giorno 110 riguarda il sostegno della Regione Toscana in sede di Conferenza Stato-Regioni alla accelerazione delle operazioni parlamentari del disegno di legge Boccia sull'autonomia.

LE PRIORITÀ REGIONALI PER IL 2022

La Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2022 approvata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 113 del 22 dicembre 2021 imposta la strategia di intervento all'interno del quadro di riferimento in gran parte definito nell'ambito del documento preliminare al PRS 2021-2025, sopra citato. Come già detto sono stati individuati 15 obiettivi strategici di legislatura, che hanno come riferimento l'evoluzione della politica economica europea in senso espansivo, imperniata sul rilancio degli investimenti pubblici così come individuata nel PNRR, il quale individua quali principali assi strategici la digitalizzazione ed innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale, tenuto conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile ed equo, fissati nel 2015 dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030, che costituiscono una cornice fondamentale anche per il nuovo ciclo di programmazione europea 2021-2027.⁵⁷

Si tratta di innovare il sistema regionale, in chiave digitale ed innestare un cambiamento strutturale sul sentiero dello sviluppo sostenibile, attraverso la diffusione di infrastrutture digitali, sostenendo l'innovazione tecnologica sia nel pubblico che nelle imprese. Riconversione ambientale e transizione energetica;

⁵⁷ Deliberazione 22 dicembre 2021, n. 113 (Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2022. Approvazione), allegato 1, pag. 32.

riduzione della vulnerabilità del territorio, proteggendo i cittadini da eventi estremi e permettendo ai soggetti economici che operano in aree a rischio di sviluppare le attività in contesti “sicuri”; qualità delle città come dimensione essenziale per il benessere dei cittadini toscani così come il territorio ed il paesaggio da mantenere e valorizzare come tratto caratteristico della regione continuando a produrre eccellenza e benessere sia sotto il profilo ambientale che economico. In questa ottica assume un’attenzione particolare la valorizzazione del patrimonio culturale diffuso su tutto il territorio toscano in funzione di promuovere sia la crescita culturale dei cittadini sia la fruizione nell’ambito del sistema turistico quale risorsa per uno sviluppo fondato sull’attrattività del territorio (ruolo strategico del progetto “Uffizi diffusi”). Un’altra importante priorità nel perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile è il tema della mobilità: investire in mezzi di trasporto pubblico moderni, efficienti e a basso impatto ambientale, utilizzando fonti di energia alternativa (elettrico, metano idrogeno), promuovendo una progressiva riconversione dei flussi di mobilità, in particolare nelle aree urbane e metropolitane, ma con attenzione anche alla “Toscana diffusa”.⁵⁸ Ancora, investimenti in istruzione formazione e ricerca orientati a realizzare una Toscana sempre più digitale, sostenibile e inclusiva per costruire un futuro sostenibile sotto il profilo sociale, economico e ambientale; per dare risposta e soluzione agli effetti economici provocati dalla crisi pandemica occorre agire sul mercato del lavoro per raggiungere un buon livello di occupazione, stabile e di qualità e ridurre i divari di genere e generazionali.⁵⁹

A fronte della situazione di emergenza connessa alla pandemia, è potenziata l’integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione grazie a: una riorganizzazione dei servizi territoriali; nuove forme di tutela e presa in carico di disabilità e non-autosufficienza; nuova centralità delle politiche per la casa.⁶⁰

Sul versante della salute e del benessere dei cittadini si tratta di capitalizzare l’esperienza maturata e le misure adottate nel corso delle fasi più difficili dell’emergenza; l’obiettivo è realizzare un sistema sanitario regionale più resiliente; benessere e salute sono tutelate anche valorizzando e promuovendo sani stili di vita e la pratica delle attività sportive.⁶¹

Alla luce di tali obiettivi strategici, sono individuate 7 Linee di sviluppo regionali che forniscono gli indirizzi per le politiche di settore ai sensi dell’articolo 7, comma 1, della legge regionale 1/20215. Esse sono raggruppate in macro-aggregati denominate “Aree” che si ispirano alle 6 “Missioni” contenute nel PNRR, declinate nella realtà toscana. In particolare, è stata individuata una settima Area in cui si valorizza la relazione con i soggetti

⁵⁸ cfr. pag. 33.

⁵⁹ cfr. pag. 33.

⁶⁰ cfr. pag. 33.

⁶¹ cfr. pag. 33.

istituzionali rappresentanti i territori elementi cardine per la ripresa economica in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Di seguito l'elenco di tali Aree:

- Area 1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema toscano
- Area 2. Transizione ecologica
- Area 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
- Area 4. Istruzione e ricerca e cultura
- Area 5. Inclusione e coesione
- Area 6. Salute
- Area 7. Relazioni interistituzionali e governance del sistema regionale: fusione dei comuni e Unioni⁶².

⁶² cfr. pag. 33, 34.

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

Luisa Roggi

PREMESSA

Con l'avvio dell'undicesima legislatura nell'ultimo scorcio del 2020 ha preso avvio anche il nuovo assetto del Consiglio regionale che, con la modifica statutaria e quella apportata al Regolamento interno 27/2015, ha visto l'istituzione di due nuove commissioni consiliari permanenti, aventi competenze derivanti dalla parziale revisione di quelle precedentemente assegnate alle commissioni: si tratta della V Commissione – Istruzione, formazione, beni e attività culturali e della Commissione politiche europee e relazioni internazionali.

In costanza del numero dei funzionari appartenenti all'ufficio Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche (due unità), l'assistenza - per gli aspetti di competenza - alle due nuove commissioni permanenti è stata ripartita tra questi, anche applicando il criterio di sequenzialità delle materie seguite precedentemente alla nuova distribuzione⁶³.

La presente relazione è riferita all'attività di assistenza svolta dall'ufficio per le sei commissioni permanenti, non comprendendo, come sempre, la Commissione di controllo che, avendo una funzione di tipo ispettivo sull'attività della Giunta regionale, non richiede una specifica assistenza legislativa.

La relazione è divisa in due parti - l'analisi ex ante e l'analisi ex post – riferite alle due fasi rispetto alle quali può essere ricondotta, nell'iter normativo, l'attuazione degli interventi e delle politiche regionali, se consideriamo il periodo precedente e quello successivo all'approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi stessi.

1. L'ANALISI EX ANTE

1.1 LE SCHEDE DI FATTIBILITÀ

Ricordiamo che l'analisi ex ante viene svolta mediante l'analisi di fattibilità delle proposte di legge, ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto, degli articoli 4 e 7 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia della qualità della normazione) e degli articoli 150 e 153 del regolamento 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea

⁶³ Ad oggi, la ripartizione è la seguente:

- Luisa Roggi: Terza Commissione, Quarta Commissione, Commissione Politiche europee e relazioni internazionali;
- Francesca Cecconi: Prima Commissione, Seconda Commissione, Quinta Commissione.

legislativa regionale). Gli esiti dell'analisi sono esposti in una “scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge”⁶⁴, che fa parte della documentazione a corredo delle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari permanenti durante la fase istruttoria, e contribuisce all'espressione del parere da parte della commissione. La scheda viene redatta per tutte le proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti per il parere referente, con esclusione di limitati casi non rispondenti a criteri di inclusione predefiniti⁶⁵. In modo sistematico la scheda viene predisposta, in forma sintetica, anche per le proposte di legge aventi carattere trasversale⁶⁶ per le quali i rilievi sull'articolato vengono trasmessi, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario. Non mancano infine i casi nei quali la scheda viene predisposta a seguito di richiesta esplicita anche per l'espressione del parere secondario della commissione.

Le leggi regionali approvate nel corso del 2021 sono in totale 49. Decurtando le leggi votate direttamente in aula, cioè senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento (3 leggi), e quelle relative a proposte non rispondenti ai criteri prestabiliti per la redazione della scheda (5 leggi), otteniamo le 41 leggi di pertinenza per la scheda di fattibilità nella fase istruttoria in commissione.

Nella Tabella 1 sono riportati, in forma aggregata, alcuni dati di dettaglio relativi alle schede redatte dall'ufficio sulle proposte che hanno dato origine alle 41 leggi del 2021.

Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2021 e relative schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione		Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Schede con osservazioni accolte
Totale	41	39 ⁶⁷	14	11
		(95%)	(36%)	(79%)

Anche l'attività dell'anno 2021 è stata caratterizzata dall'emergenza sanitaria da COVID-19 che ha condizionato la scelta delle modalità operative di lavoro: per la necessità di garantire il distanziamento interpersonale sono state adeguate le modalità di svolgimento delle sedute delle commissioni, ma anche quelle per la realizzazione dei lavori di istruttoria tecnica delle proposte di legge.

⁶⁴ La scheda viene comunemente chiamata, appunto, scheda di fattibilità.

⁶⁵ I criteri, adottati dal mese di marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per le proposte di legge assegnate per il parere referente - anche nel caso in cui non siano presenti rilievi dal punto di vista organizzativo o procedurale - con l'esclusione delle leggi di bilancio (previsione, variazioni ed assestamento) e della legge di approvazione del consuntivo.

⁶⁶ Legge di manutenzione, legge di stabilità, legge collegata alla legge di stabilità.

⁶⁷ Per motivi contingenti non sono state predisposte le schede relative a due proposte di legge.

Le prime sono state svolte anche in presenza quando l'andamento dell'epidemia e le disposizioni di legge lo consentivano, mentre le riunioni ed il confronto tecnico con i funzionari dei vari uffici coinvolti nei lavori di istruttoria sono stati effettuati "a distanza", mediante videoconferenza. La metodologia si è consolidata rispetto all'anno precedente ed è divenuta sistematica. Con qualche difficoltà dovuta alla mancanza del contatto diretto, anche nel corso del 2021 i rilievi al testo delle proposte di legge assegnate, contenuti nella scheda di fattibilità, sono stati esaminati nel corso dei lavori dei gruppi costituiti ad hoc e si è pervenuti ad una proposta di integrazione o di riformulazione del testo assegnato, in accordo alle diverse e specifiche competenze dei funzionari degli uffici tecnici del Consiglio e della Giunta regionale coinvolti (e dell'eventuale rappresentante politico della commissione). Anche nel 2021 l'ufficio ha quindi dato, nel rispetto delle proprie competenze, il contributo per la stesura testuale delle proposte prima dell'esame definitivo nella commissione di riferimento e la successiva approvazione in Consiglio: l'illustrazione e l'evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità hanno permesso di proporre suggerimenti per la modifica del testo in esame, ed è stato possibile proporre soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte durante i lavori di istruttoria.

Tra i casi che nei lavori istruttori hanno impegnato l'ufficio ricordiamo, a mero titolo esemplificativo, i seguenti.

La legge regionale 28 dicembre 2021, n. 53 (Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore in Toscana) originata dalla proposta di legge 90 della Giunta regionale, ha avuto il suo iter in Terza Commissione nella parte finale dell'anno. La legge fa seguito alla legge regionale 65/2020, di cui si è parlato nel precedente Rapporto sulla legislazione, con la quale nel 2020 erano state recepite le disposizioni statali contenute nel Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017), in particolare riguardo la promozione di tali enti e la definizione delle modalità per il coinvolgimento di tali soggetti nelle funzioni regionali di programmazione e nella realizzazione di specifici progetti.

La proposta di legge 90, come assegnata alla commissione, richiedeva alcuni aggiustamenti, anche suggeriti nella nostra scheda, che a seguito di interlocuzione con gli specifici referenti, hanno permesso di migliorare il testo di legge che è stato poi approvato. Le disposizioni realizzano un ulteriore avanzamento normativo rispetto al decreto legislativo 117/2017, che in tal caso interessa l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), che è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed è gestito in collaborazione con le Regioni e le Province autonome. Con riferimento al territorio regionale, la legge regionale 53/2021 disciplina quanto stabilito dal Codice in merito all'individuazione della struttura regionale - denominata Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore - a cui è attribuita la funzione gestionale del Registro, in

particolare per l'iscrizione e la cancellazione degli enti nonché per i controlli da effettuare, oltre che per le modalità per il popolamento e l'aggiornamento dei dati e delle informazioni contenute nel Registro stesso.

La sicurezza ambientale e la prevenzione dell'inquinamento ambientale, come sappiamo, sono di interesse collettivo. In tale ambito vale quindi la pena citare la legge regionale 5 novembre 2021, n. 40 (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r 32/2003), anch'essa di iniziativa della Giunta regionale. Assegnata alla Quarta Commissione permanente, la proposta di legge 62 è stata motivata dall'esigenza di adeguare la normativa regionale in materia di protezione da radiazioni ionizzanti al decreto legislativo 101/2020 che, in attuazione della direttiva europea 2013/59/Euratom, detta nuove disposizioni che introducono, in particolare, le parti riguardanti la protezione dalle sorgenti naturali di radiazioni ionizzanti e del controllo sulla radioattività ambientale.

Nella scheda è stato evidenziato il carattere spiccatamente tecnico della proposta e la presenza di numerosi rinvii - da un lato - alla normativa statale, tali da non consentire con chiarezza l'informazione sulle procedure e sugli aspetti organizzativi necessari per l'attuazione della legge, ed il rinvio - dall'altro lato - al regolamento da approvare dalla Giunta regionale successivamente all'entrata in vigore della legge. Nella scheda sono state inoltre poste all'attenzione diverse osservazioni puntuali che hanno avuto riscontro positivo da parte degli interlocutori ed hanno quindi contribuito a predisporre un testo normativo più chiaro e leggibile.

Segnaliamo infine i lavori avviati nel mese di dicembre, a seguito della seduta congiunta delle Commissioni Terza e Quinta nella quale sono state illustrate le proposte e date le indicazioni al gruppo tecnico per la redazione di due testi di legge contenenti la disciplina per l'individuazione annuale della città (o capitale) toscana della cultura e della città (o capitale) toscana dello sport. Su questi due distinti ambiti, finalizzati entrambi all'individuazione di eccellenze, sono infatti state presentate tre distinte proposte di legge: due della Giunta regionale - la 84 e la 85 - che disciplinano separatamente le due materie, e una di iniziativa consiliare - la 80 - che ingloba le due discipline in un unico atto. Volontà delle due commissioni interessate è di unificare in una sola legge la disciplina relativa alla città/capitale della cultura e in altra legge la disciplina inerente alla città/capitale dello sport, tenendo conto, per quanto possibile, delle prerogative di tutte le proposte.

Il gruppo di lavoro tecnico, di cui l'ufficio fa parte, insieme agli altri funzionari di assistenza - per le pertinenti competenze - del Consiglio e della

Giunta regionale, ha quindi svolto gli approfondimenti richiesti e con riformulazioni e aggiustamenti successivi è giunto ai due testi da sottoporre alle commissioni. Ad oggi i lavori istruttori sui due testi di legge non sono ancora conclusi, essendo in attesa di eventuali ulteriori indicazioni di merito da parte delle commissioni.

1.2 LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le “clausole valutative” sono strumenti per la valutazione ex post, anche periodica, sul raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti dagli atti normativi, con le quali il Consiglio regionale può esercitare la funzione di controllo e di valutazione. Il loro inserimento nelle leggi regionali è disciplinato da varie fonti. In particolare, lo Statuto, all’articolo 45, prevede “*l’inserimento di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie ai fini di valutare gli effetti prodotti dalle leggi*” e la legge regionale 55/2008 all’articolo 5 stabilisce la possibilità di inserire nei testi di legge clausole valutative “*in attuazione delle quali la Giunta regionale è tenuta a comunicare al Consiglio, entro il termine stabilito, una relazione contenente le specifiche informazioni necessarie a valutare le conseguenze scaturite per i destinatari*”.

Con le clausole valutative è quindi possibile prefigurare la valutazione dei risultati ottenuti a seguito dell’attuazione degli interventi regionali (quindi, ex post) fin dalla fase di progettazione o di istruttoria degli interventi normativi.

Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2021	-
Totale approvate	78
Totale vigenti	68

Come indicato nella Tabella 2, nel 2021 non sono state approvate leggi che abbiano una clausola valutativa. Più precisamente, alle commissioni non sono state assegnate proposte di legge che già le prevedessero e l’ufficio, che da qualche anno seleziona i casi molto attentamente prima di indicare l’opportunità di inserirle, orientandosi solo ai limitati casi nei quali le proposte di legge hanno determinate caratteristiche tecniche, non ne ha individuato la presenza in quelle che sono state approvate nel 2021.

Negli oltre venti anni di utilizzo di questo strumento per la valutazione degli interventi regionali, a partire dall’anno 2000, il Consiglio regionale ha approvato in totale 78 clausole valutative su leggi regionali⁶⁸. Le clausole ad oggi vigenti sono però in quantità minore, 68, dato che negli anni sono state abrogate alcune leggi che le contenevano.

⁶⁸ Non consideriamo, in tale contesto, le norme di rendicontazione inserite nelle deliberazioni, nei primi anni di utilizzo di questo strumento.

L'ufficio dà comunque il contributo per il completamento e il miglioramento delle norme di rendicontazione al Consiglio da parte della Giunta regionale, spesso previste nei testi normativi assegnati per il parere delle commissioni. Tali norme devono essere ben distinte dalle clausole valutative: mentre queste ultime hanno una peculiare finalità valutativa che si estrinseca nella loro caratteristica struttura, le norme di rendicontazione hanno una generica finalità informativa⁶⁹ al Consiglio.

Diverse sono le leggi approvate nel 2021 che contengono disposizioni di quest'ultimo tipo. Citiamo per esempio la legge regionale 3 agosto 2021, n. 27 (Valorizzazione del patrimonio storico - culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana. Disciplina delle rievocazioni storiche regionali) che ha abrogato e sostituito la legge regionale 5/2012⁷⁰, operando indirettamente anche la sostituzione della norma che dispone l'invio della specifica relazione al Consiglio.

Altro esempio che vale la pena ricordare, per la sua particolarità, è relativo alla legge regionale 53/2021 di cui si è già parlato con riferimento ai lavori istruttori sulla proposta di legge 90. La Terza Commissione ha accolto la proposta - presente nella scheda di fattibilità - di inserire nella legge uno specifico articolo affinché la Giunta regionale invii al Consiglio la relazione annuale che è tenuta a trasmettere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo quanto previsto dal Codice del Terzo settore. La proposta alla commissione ha preso spunto dall'auspicio che il Consiglio possa disporre di importanti elementi informativi sull'implementazione e sulla gestione del Registro unico nazionale del Terzo settore, nonché sulle criticità emerse nella fase attuativa della legge, senza tuttavia imporre ulteriori oneri informativi agli uffici regionali, dato che l'invio di queste informazioni già costituisce un obbligo informativo verso l'amministrazione centrale. In questo modo il Consiglio potrà comunque avere una base conoscitiva su cui avrà la possibilità di sviluppare l'esercizio della sua funzione di controllo e valutazione.

2. L'ANALISI EX POST

2.1 LE NOTE INFORMATIVE

Le "Note informative sull'attuazione delle politiche regionali" sono documenti redatti dall'ufficio con i quali sono illustrati, dopo elaborazione ed eventuale integrazione, i dati e le informazioni contenute nelle relazioni prodotte

⁶⁹ Tali norme sono di solito rubricate in uno dei seguenti modi: *Relazione*, *Relazione annuale*, *Relazione al Consiglio*.

⁷⁰ Legge regionale 14 febbraio 2012, n. 5 (Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 "Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti ed attività culturali").

dagli uffici della Giunta regionale⁷¹, in ottemperanza a quanto è previsto nelle clausole valutative. Le Note descrivono in maniera sintetica le modalità di attuazione della legge regionale di riferimento e i risultati conseguiti nel perseguire le finalità, oltre che le eventuali criticità rilevate proprio nell'applicazione delle disposizioni.

Nel 2021 sono state predisposti due documenti (cfr. Tabella 3).

Tabella n. 3 – Le note informative sull'attuazione delle politiche regionali redatte nel 2021

Nota informativa	Titolo	Legge valutata
45/2021	Ripartire dalla scuola – Elementi del contesto regionale relativi all'ambito dell'istruzione, nella cornice della l.r. 32/2002	Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)
46/2021	L'attuazione della legge regionale istitutiva del fondo per la non autosufficienza nell'anno dell'epidemia da Covid-19	Legge regionale 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza)

La nota informativa 45 non fa riferimento ad una clausola valutativa⁷², pertanto non prende spunto da una relazione trasmessa dalla Giunta al Consiglio regionale ai sensi della normativa vigente. In relazione ai contenuti della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), il documento esamina elementi del contesto regionale, presenta le opportunità offerte dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ed approfondisce considerazioni sviluppate nel confronto con gli uffici della Giunta regionale.

La nota informativa 46 è stata redatta con riferimento alla relazione trasmessa dalla Giunta in risposta alla clausola valutativa presente all'articolo 20 della legge istitutiva del fondo regionale per la non autosufficienza, la legge regionale 66/2008⁷³. Ricordiamo che l'istituzione del fondo è stata motivata dalla volontà di dedicare agli anziani e ai non autosufficienti un sistema di welfare capace di dare risposte personalizzate che favoriscano i percorsi assistenziali di tipo domiciliare, tali che le persone possano essere assistite rimanendo nella propria abitazione - quando ciò è appropriato - evitando in questo modo il

⁷¹ Si tratta delle relazioni correntemente definite "di ritorno".

⁷² La l.r. 32/2002 aveva una clausola valutativa che nell'ambito delle diverse successive modifiche alla legge è stata abrogata.

⁷³ Decisione GRT 28 Giugno 2021, n. 13 (Relazione per l'anno 2020 concernente il raggiungimento degli obiettivi della legge regionale istitutiva del fondo per la non autosufficienza, ai sensi dell'articolo 20, comma 1 della legge regionale 18 dicembre 2008, n. 66).

disagio conseguente a un ricovero permanente in residenza sanitaria assistenziale, e anche tali da poter consentire la cura e l'assistenza a una quantità crescente di anziani.

Con l'ultimo report sull'attuazione della legge regionale 66/2008⁷⁴, si erano descritte, nel 2020, le principali caratteristiche emerse negli oltre dieci anni di applicazione della legge (fino al 2019), avendo la finalità di evidenziare sia le criticità superate che le questioni ancora aperte, tra quelle evidenziate in passato, rispetto agli obiettivi che la legge si è posta.

Con la nota 46, invece, si è focalizzata l'attenzione sul 2020. L'analisi sui dati relativi a questo anno così particolare, caratterizzato dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e le sue conseguenze su tutto il sistema assistenziale, ha fatto emergere i seguenti elementi:

- ha evidenziato alcune novità, come l'approvazione del Piano regionale per la non autosufficienza relativo al triennio 2019-2021;
- ha confermato alcuni aspetti già emersi in passato, vale a dire che la domiciliare è l'area di intervento dove si concentra la maggior parte della spesa per le prestazioni erogate e che i tempi stabiliti dalla legge per l'erogazione delle prestazioni sono spesso superati;
- ha anche fatto emergere alcuni elementi che, se non analizzati e valutati con cautela potrebbero portare a conclusioni errate. Tra questi, rispetto al 2019, i dati più elevati riguardo le segnalazioni e le prese in carico effettuate, il dato minore sui progetti di assistenza personalizzati redatti, ma anche il leggero miglioramento dell'attesa per la risposta assistenziale.

Si è comunque ribadito che i dati relativi al 2020 devono essere analizzati tenendo presente la contingente situazione generale dovuta all'epidemia. I dati degli anni a venire potranno dare l'eventuale conferma sull'idoneità delle misure messe in campo per produrre i risultati sperati.

2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

Le attività di controllo e di valutazione in Consiglio regionale sono esercitate, oltre che con clausole valutative, anche mediante la realizzazione di "ricerche valutative", peculiari analisi di approfondimento sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche, svolte con modalità che ne assicurino la terzietà e la qualità scientifica, che si realizzano successivamente all'approvazione delle politiche regionali, allo scopo di valutare *se e come* le politiche sono state attuate e di stimare i loro effetti.

L'attività di valutazione delle politiche è disciplinata in particolare dall'articolo 19 dello Statuto che, nel definire i poteri delle commissioni permanenti, a queste attribuisce "*funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle*

⁷⁴ Si veda la Nota informativa n. 44 (Fondo regionale per la non autosufficienza: dieci anni di attuazione della l.r. 66/2008).

politiche regionali”, dall’articolo 5 della legge regionale 55/2008, che disciplina gli strumenti di verifica successiva degli effetti degli atti normativi, nonché dall’articolo 154 del regolamento interno 27/2015 che stabilisce le procedure per l’individuazione annuale da parte dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale di una o più leggi o politiche su cui realizzare la verifica d’impatto, in base al programma di attività predisposto dalle commissioni permanenti.

Fino ad oggi sono in totale 6 le ricerche valutative realizzate per il Consiglio - in modo discontinuo - tutte a opera dell’Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET).

Nel 2021 non sono state realizzate ricerche valutative. Occorre a tal proposito rilevare che tra i due filoni di attività dell’ufficio per l’assistenza ai consiglieri e alle commissioni, quelle collocabili temporalmente nella fase ex post⁷⁵ sono da ritenersi ancora non del tutto consolidate.

A tal fine, data la sussistenza degli strumenti istituzionali, normativi e regolamentari per l’esercizio della funzione di valutazione delle politiche propria del Consiglio, si conferma la disponibilità dell’ufficio a collaborare per l’esercizio della funzione ed a fornire, su richiesta, supporto specialistico.

⁷⁵ Ricordiamo che la distinzione tra la fase ex ante e la fase ex post è riferita all’attuazione degli interventi e delle politiche regionali, riconducibile, sul piano normativo, al periodo precedente e a quello successivo all’approvazione delle leggi con le quali vengono introdotti gli interventi.

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

L'ATTIVITÀ IN SINTESI

L'attività istituzionale del Consiglio regionale nel 2021 si colloca a un livello elevato di continuità e intensità.

Completata nei primissimi mesi dell'anno la fase del ricambio dei vertici politici ed amministrativi, l'attività degli organi e la produzione di atti migliorano la buona prova del 2020 grazie ad una stabilizzazione delle procedure secondo modalità che ne hanno consentito l'adattamento alle restrizioni imposte dalla pandemia da COVID-19.

A livello quantitativo il quadro è il seguente: nel 2021 il Consiglio regionale ha celebrato 51 sedute dell'aula, 5 delle quali in forma solenne in occasione rispettivamente, della Festa della Toscana, del Giorno della Memoria, del Giorno del Ricordo, dei settecento anni dalla morte di Dante Alighieri e della prima Festa dell'Europa, l'11 maggio 2021, solennità istituita ai sensi della legge regionale 10/2021 approvata nel corso del medesimo anno.

Il dato complessivo di 51 sedute nell'anno, non solo supera di un buon terzo quello del 2020 – anno, come è noto, fortemente condizionato dalla pausa elettorale, allorché ne vennero celebrate solo 38 – ma sopravanza anche la media delle ultime tre legislature, pari a 46 sedute per anno.

Questo per quanto attiene al lavoro dell'aula. Ma è a livello delle commissioni che i progressi sono davvero vistosi. A questo proposito è opportuno segnalare che il 2021 è il primo anno intero di operatività del nuovo assetto ad esse conferito dal Regolamento interno del Consiglio regionale 3 novembre 2020, n. 32 (Quinta commissione permanente. Commissione Politiche europee e sessione europea del Consiglio regionale. Sedute in modalità telematica. Modifiche al regolamento interno 24 febbraio 2015, n. 27 “Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale”).

Ciò detto, salta immediatamente agli occhi che, se pure le sedute d'aula hanno registrato un buon incremento rispetto ai dati del 2020, nel caso delle commissioni esso risulta ancor più forte. A livello complessivo si contano infatti, nel 2021, ben 224 sedute di commissione singole e 23 in congiunta, a fronte di valori pari rispettivamente a 97 e 19 nell'anno precedente.

La tendenza coinvolge tutte le commissioni, sia speciali che di merito, tuttavia secondo una chiara bipartizione: da un lato le commissioni di merito storiche (dalla Prima alla Quarta), che incrementano il numero di sedute in modo certamente significativo; dall'altro la Commissione di controllo e quelle di recente istituzione – Quinta Commissione e Commissione Europa, che fanno registrare tassi di crescita a dir poco eccezionali, nell'ordine del 600/700 per

cento e arrivando in un caso a più che decuplicare il valore del 2020. A seguire i dati di riepilogo per ogni singola commissione.

- Prima Commissione (Affari istituzionali, programmazione, bilancio, informazione e comunicazione): n. 32 sedute, più n. 2 congiunte (nel 2020 rispettivamente 22 sedute e 2 congiunte);
- Seconda Commissione (Sviluppo economico e rurale): n. 35 sedute più 5 congiunte (nel 2020 rispettivamente 22 sedute e 9 congiunte);
- Terza Commissione (Sanità e politiche sociali): n. 54 sedute e 5 congiunte (nel 2020 rispettivamente 19 e 3 congiunte);
- Quarta Commissione (Territorio, ambiente, mobilità, infrastrutture): n. 32 sedute e 4 congiunte (nel 2020: 23 e 5 congiunte);
- Quinta Commissione (Istruzione, formazione, beni e attività culturali): n. 29 sedute e 6 congiunte (nel 2020 solo 5 sedute);
- Commissione di controllo: n. 21 sedute (2 nel 2020);
- Commissione istituzionale politiche europee e affari internazionali: n. 21 sedute più una congiunta (nel 2020: 4 sedute).

Come atteso, la forte attivazione degli organi politici ha influito in modo significativo sulla produzione di atti, potenziandola. Il totale degli atti approvati cresce, infatti, in modo sensibile rispetto all'anno precedente (+81, pari al 19,5%), passando da 415 a 496. Tale incremento, tuttavia, non si distribuisce in modo uniforme tra le varie funzioni istituzionali, andando a privilegiare nettamente quella di indirizzo politico e quella amministrativa, a tutto discapito della funzione legislativa, che risulta fortemente ridotta. A seguire, i dati di sintesi:

Leggi approvate:	49 (-33 rispetto al 2020);
Deliberazioni approvate:	113 (+28 rispetto al 2020);
Mozioni approvate:	207 (+67 rispetto al 2020);
Risoluzioni approvate:	62 (+22 rispetto al 2020);
Ordini del giorno approvati:	65 (-3 rispetto al 2020).

Il numero di leggi approvate si riduce, infatti, di ben 33 unità, passando dalle 82 del 2020 alle 49 del 2021, per una decrescita relativa del 40 per cento.

Diversamente, le mozioni approvate aumentano di ben 67 unità, passando dalle 140 del 2020 a 207 (27 delle quali approvate in commissione) e le risoluzioni registrano un incremento simile, crescendo di 22 unità, da 40 a 62; sostanzialmente stabile il numero degli ordini del giorno approvati.

Importante, infine, è la crescita delle deliberazioni, con 28 atti approvati in più rispetto al 2020. Sotto questo profilo si osserva come l'attività

amministrativa consiliare, accanto a un esteso nucleo di atti aventi carattere obbligato e iterativo – quali nomine, pareri e approvazioni di bilanci, propri del Consiglio e degli enti dipendenti – si sia esplicata in contesti nuovi, e in modo più articolato, mediante l’adozione di un numero importante (una quindicina circa) di atti non routinari. A mero titolo di esempio possiamo citare le seguenti deliberazioni:

- 21 dicembre 2021, n. 112 recante “Nuovi indirizzi per la sottoscrizione, ai sensi dell’articolo 25 della l.r. 25/1998, di convenzioni tra le tre Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani Toscana Centro, Toscana Costa e Toscana Sud”;
- 23 novembre 2021, n. 101, con la quale sono state ripristinate le tre zone-distretto “Aretina”, “Casentino” e “Valtiberina” per scomposizione della preesistente zona-distretto “Aretina-Casentino-Valtiberina”, ai sensi dell’articolo 64 della legge regionale 40/2005⁷⁶;
- 28 luglio 2021, n. 81, di modifica del reticolo idrografico e di gestione di cui alla legge regionale 27 dicembre 2012 n. 79⁷⁷;
- 23 marzo 2021, n. 29, di aggiornamento delle linee guida per l’adozione dei piani di classifica dei consorzi di bonifica;
- le deliberazioni 19 e 20 con le quali sono stati adottati due progetti di paesaggio (Isola di Capraia e Pratomagno) ai sensi dell’articolo 19 della l.r. 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio);
- le deliberazioni 60 e 74, con le quali sono state approvate due proposte di legge al Parlamento in materia, rispettivamente, di silvicoltura e di organizzazione territoriale dei tribunali. Nel 2021, peraltro, sono state presentate altre 4 proposte di legge al Parlamento, per un totale di 6, il che costituisce obiettivamente una novità dell’anno.

SEZIONE I – INIZIATIVA LEGISLATIVA

Diversamente dalla produzione, nel 2021 l’iniziativa legislativa non mostra segnali di arretramento, pur mantenendosi su valori non eccezionali in prospettiva storica.

Nel 2021 sono state presentate 85 proposte di legge, una delle quali di iniziativa popolare, nessuna statutaria, 78 ordinarie e 6 al Parlamento.

Il numero complessivo è identico a quello del 2020 e leggermente al di sotto del valore medio censito da quando viene redatto questo Rapporto, pari a 87 proposte di legge per anno (Grafico 1).

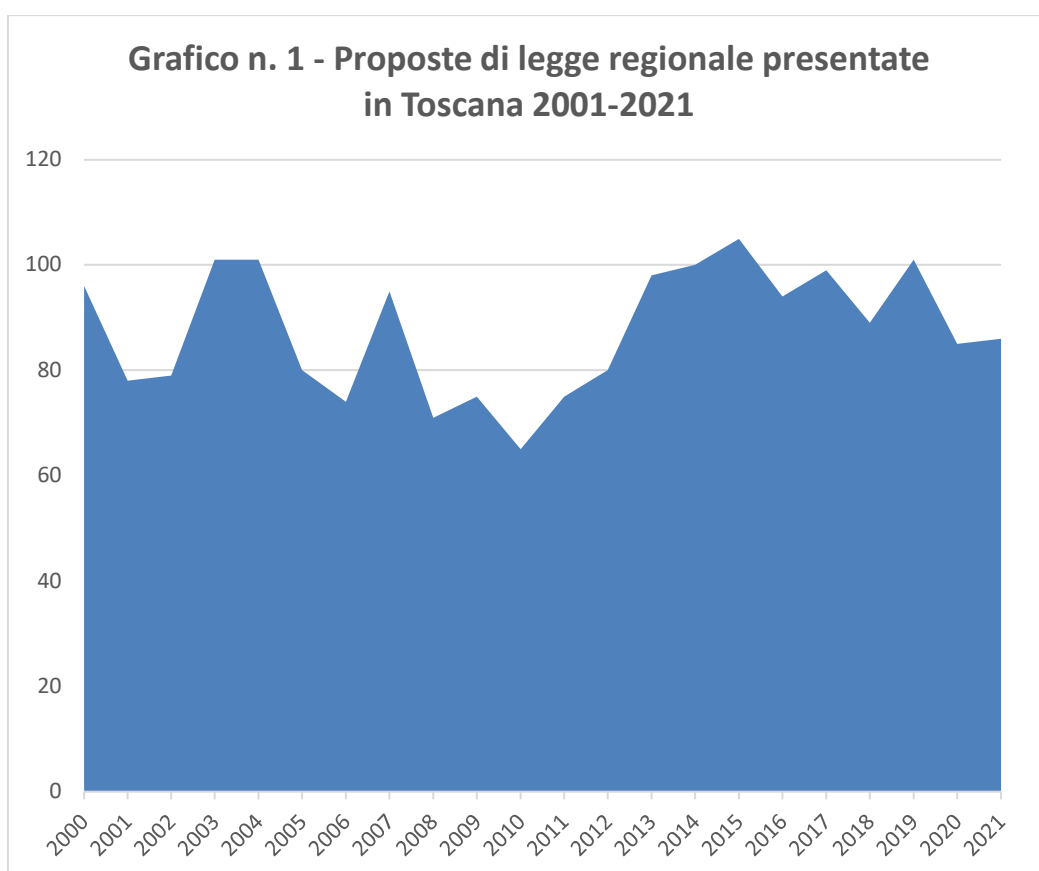
⁷⁶ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

⁷⁷ Legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica. Modifiche alla l.r. 69/2008 e alla l.r. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994).

Rispetto al dato del 2020 si osservano:

- a) la ricomparsa dell'iniziativa popolare e ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto, in questo caso proveniente dagli enti locali;
- b) il raddoppio delle proposte di legge al Parlamento (da 3 a 6);
- c) l'assenza di iniziative statutarie.

Il paragone con l'anno omologo della precedente legislatura, cioè il primo anno intero della decima, il 2016, testimonia la presenza, in quello, di un numero di proposte di legge significativamente superiore, complessivamente 97, tre delle quali statutarie, tre di iniziativa popolare e tre al Parlamento.



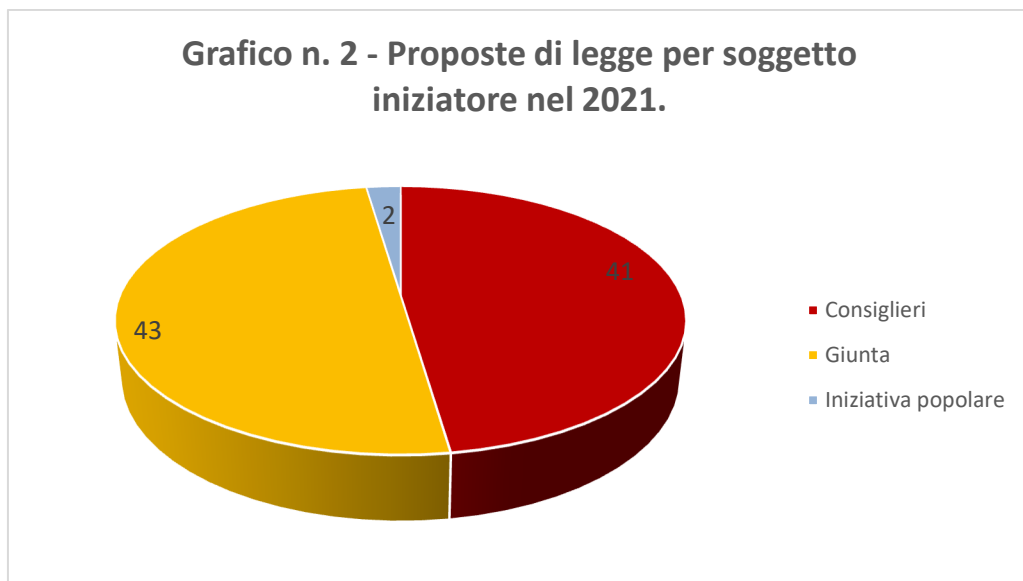
Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Delle 85 proposte di legge, 41 sono state presentate dai consiglieri regionali, 43 dalla Giunta regionale e 1 dal Comune di Gaiole in Chianti ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto (Grafico 2).

Considerata a parte quest'ultima, il rapporto di forze tra i due principali soggetti iniziatori si fissa nella misura del 49 per cento delle proposte presentate da consiglieri e del 51 per cento presentate dalla Giunta.

La modifica dei pesi relativi è davvero notevole rispetto al 2020, a tutto vantaggio dell'iniziativa consiliare, la cui quota cresce di ben diciassette punti percentuali (dal 32 al 49 per cento).

L'attivismo dei consiglieri si manifesta già vivace nel mese di gennaio, indirizzandosi in particolare verso le proposte di legge al parlamento, e così si mantiene sino alla conclusione dell'anno.



DIMENSIONI: Per quanto attiene al profilo quantitativo delle proposte di legge presentate si rileva che, dopo due anni di riduzione, esso riprende a crescere, sia pure di poco, riportandosi ai livelli del 2019.

La crescita della lunghezza media delle proposte di legge in articoli è pari a due, quella in commi a quattro (Tabella 1); incrementi, questi, la cui entità non pare al momento in grado di segnare un'inversione di tendenza nell'ambito di una serie storica che nelle ultime due legislature denota una netta flessione verso il basso.

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
2019	9	18
2020	7	15
2021	9	19
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29
Media X leg.	11	25
Media XI leg.	8	17

Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

La tendenza rilevata si applica sia all’iniziativa promossa dalla Giunta sia a quella dei consiglieri, con differenze molto limitate, fatta eccezione della crescita particolarmente significativa (+8) del numero medio di commi delle proposte di iniziativa consiliare (Tabella 2).

Tabella n. 2 - Valori caratteristici delle proposte di legge per proponente

ANNI	N. MEDIO ARTICOLI		N. MEDIO COMMI	
	GIUNTA	CONSIGLIERI	GIUNTA	CONSIGLIERI
2015	23	4	47	8
2016	18	4	39	9
2017	15	6	30	13
2018	15	9	37	22
2019	11	7	21	14
2020	8	5	16	10
2021	11	7	19	18

Una più puntuale descrizione del quadro generale appena accennato emerge dalle distribuzioni delle proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e commi di cui alle Tabelle 3 e 4.

Come di consueto, le proposte di maggiore ampiezza – cioè superiori ai venti articoli e ai quaranta commi – si mantengono su livelli bassi, rispettivamente l'11 e il 7 per cento del totale, tuttavia in lieve incremento sul 2020 e con una maggior presenza di iniziative consiliari. Per converso, le classi includenti testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), si confermano come quelle a maggior densità di proposte. Va notato tuttavia che per quanto attiene alla distribuzione per numero di articoli, il peso della prima classe, quella fino a 5 articoli, decresce in modo notevole rispetto all'anno precedente passando dal 60 al 44 per cento, con un comportamento quasi uguale di Giunta e consiglieri. Si irrobustiscono al contempo le due classi mediane, quelle dai 6 ai 15 articoli, che nel loro insieme sfiorano la metà del campione e fenomeno analogo si manifesta, in forma attenuata, anche sulla distribuzione per commi. Il risultato è una conformazione relativamente più uniforme e più inclusiva delle distribuzioni di frequenza, col mantenimento di un buon presidio dell'iniziativa consiliare su tutta l'estensione delle tabelle, tale che solo una casella rimane vuota.

Tabella n. 3 - Proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e proponente

ARTICOLI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 5	18	42%	19	46%	37	44%
Da 6 a 10	10	23%	17	41%	27	32%
Da 11 a 15	6	14%	3	7%	9	11%
Da 16 a 20	5	12%	-	-	5	6%
Oltre 20	4	9%	2	5%	6	7%
TOTALE	43	100%	41	100%	84	100%

Tabella n. 4 - Proposte di legge per classi di ampiezza in commi e proponente

COMMI	Giunta		Consiglieri		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Da 1 a 10	22	51%	20	49%	42	50%
Da 11 a 20	8	19%	12	29%	20	24%
Da 21 a 30	5	12%	5	12%	10	12%
Da 31 a 40	2	5%	1	2%	3	4%
Oltre 40	6	14%	3	7%	9	11%
TOTALE	43	100%	41	100%	84	100%

ESITI: Con sole 49 leggi approvate il 2021, come già si è detto, è un anno di regresso della produzione legislativa. Non stupisce dunque osservare come il tasso di conversione entro l'anno delle proposte di legge presentate fletta drasticamente rispetto al valore del 2020, passando dal 71 al 55 per cento.

Tutto ciò si applica sia al tasso di successo delle proposte di legge presentate dalla Giunta regionale, che cala di 4 punti percentuali, sia, soprattutto, a quello delle proposte di origine consiliare che, nel 2021, crolla dal valore eccezionale del 2020 per attestarsi all'attuale 32, decisamente in linea con il più recente passato. Anche nel 2021 si rileva la sostanziale assenza di esiti negativi, con zero proposte di legge respinte, zero decadute e una sola ritirata (Tabella 5).

La logica conseguenza del combinato disposto di stasi dell'iniziativa e crollo della capacità di conversione è l'impennata degli atti giacenti a fine anno che passano dal 28 al 44 per cento (Tabella 6).

L'anno appena trascorso si caratterizza, dunque, per una forte emersione di sovraccarico legislativo (per oltre due terzi riferito all'iniziativa consiliare) che il circuito commissioni-assemblea sarà chiamato ad affrontare nel prosieguo della legislatura.

Tabella n. 5 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2021

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	41	49%	43	51%	84	100%
Di cui approvate	13	28%	33	72%	46	100%
Respinte	-	-	-	-	-	-
Giacenti	27	73%	10	27%	37	100%
Ritirate	1	100%	-	-	1	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

- Inclusive le pdl al Parlamento
- Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 – Valori caratteristici del procedimento legislativo 2017-2021

ANNI	2021	2020	2019	2018	2017
Numero di p. di legge presentate	85	85	101	88	99
Di cui approvate	46	60	59	54	52
Tasso di successo Giunta	77%	81%	79%	84%	76%
Tasso di successo iniziativa consiliare	32%	48%	30%	33%	25%
Tasso di conversione globale	55%	71%	58%	61%	52%
Quota atti giacenti	44%	28%	41%	29%	42%

ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA: La stasi del volume complessivo dell’iniziativa legislativa non trova, tuttavia, una piena conferma a livello dei comportamenti individuali, i quali attestano invece una certa vitalità.

La robusta crescita dell’iniziativa consiliare rilevata contribuisce evidentemente a ciò, assieme ad una più ampia condivisione delle sottoscrizioni, almeno all’interno dei singoli gruppi politici.

A livello aggregato, infatti, il numero medio di proposte di legge sottoscritte da ciascun consigliere cresce significativamente, passando dalle 2,7 del 2020 alle attuali 6,5 (Tabella 7).

Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2019 e 2021

N. proposte sottoscritte	2021	2019
Nessuna	0	0
Da 1 a 2	4	8
Da 3 a 4	12	7
Da 5 a 6	2	13
Oltre 6	22	13
Pdl medie pro-capite	6,5	5,4

Un valore così alto è in parte determinato dalla crescita complessiva dell'iniziativa consiliare, la quale fornisce spazio ai singoli offrendo loro un maggior numero di atti ai quali associarsi, e in parte dalla evidente volontà politica di promuovere aggregazioni compatte e coese di sottoscrittori, mobilitando sovente i gruppi a pieno organico.

È sintomo di ciò la quota assai elevata di sottoscrittori delle proposte di legge in rapporto alla consistenza dei gruppi di appartenenza. Questo indice, infatti, misurato sulle 37 proposte di legge sottoscritte da un solo gruppo o dall'Ufficio di presidenza, raggiunge il 70 per cento, un valore rappresentativo di una grande condivisione all'interno dei gruppi e del loro agire secondo direttrici chiaramente caratterizzate in rapporto ai programmi politici elaborati.

L'apporto dei singoli gruppi all'iniziativa consiliare è riportato in Tabella 8. Da essa emerge il primato dell'azione svolta dal gruppo del Partito democratico (PD), che interviene, da solo o assieme ad altri gruppi, nell'iterazione del 51 per cento delle proposte. Il dato si manifesta in forte calo rispetto al 2020, di oltre il 10 per cento, mentre è per il gruppo di Forza Italia che si registra la crescita più cospicua, dal 10 al 22 per cento del totale. Ma quasi tutti i gruppi riducono la propria incidenza rispetto al 2020, essenzialmente per effetto di una diversa modalità di aggregazione dei presentatori, i quali appaiono nel 2021 meno inclini a perseguire la trasversalità, col suo portato di maggior presenza di gruppi nello stesso atto, a tutto vantaggio di un tipo di azione più individualizzata. Testimonia di ciò il forte incremento delle proposte di legge monopartitiche (+ 19 per cento rispetto al 2020) e il corrispondente decremento delle iniziative di legge inter schieramento e coalizionali (vedi successiva Tabella 9). Il fenomeno è speculare a quello appena commentato della forte crescita delle sottoscrizioni pro-capite: la forte partecipazione all'interno dei gruppi si accoppia cioè ad una forte impermeabilità all'associazione tra gruppi, col risultato che ciascuno di essi ha meno occasioni nelle quali figurare, come sigla, tra i presentatori.

Tabella n. 8 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 41 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2021

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 41 PDL CONSILIARI
PD	21	51%
IV	9	22%
LN	11	27%
F.d.I.	11	27%
M5S	4	10%
Forza Italia	9	22%

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 ai gruppi di appartenenza.

Per quanto concerne il livello di integrazione politica e di condivisione delle proposte di legge di iniziativa consiliare, il 2021 segna il prepotente riaffermarsi, dopo un vistoso arretramento nel 2020, di un carattere tra i più forti e stabili rilevati in questo rapporto: un individualismo partitico estremizzato, la tendenza dei gruppi a mobilitarsi anche estesamente, ma assai di rado assieme ad altri (Tabella 9).

Tra le poche proposte di legge che nel 2021 si sottraggono a questa regola segnaliamo l'unica di tipo coalizionale, presentata da PD e Italia Viva, la 51 concernente la riforma del Comitato regionale per le Comunicazioni (Corecom), e le 8 proposte interschieramento, 5 delle quali presentate dall'Ufficio di presidenza. Si tratta per la maggior parte di atti inerenti a iniziative istituzionali o culturali a debole connotazione politica, quali, ad esempio, la legge per le celebrazioni dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri o quella per l'istituzione della Festa dell'Europa, a cui si sommano due proposte relative alla governance regionale (disciplina degli incarichi e requisiti del Segretario generale del Consiglio). Da segnalare il caso unico di una proposta avulsa da questa logica, la 36 concernente "Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali", presentata dai gruppi del PD e Fratelli d'Italia.

Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2020 e nel 2021

AGGREGAZIONI	2021	%	2020	%
Monopartitiche	32	78%	16	59%
Coalizionali	1	2%	1	4%
Interschieramento	8	20%	10	37%
Totale	41	100%	27	100%

Tornando al tema della grande prevalenza dell'iniziativa non trasversale, osserviamo che la sua origine politica specifica risiede prevalentemente nei gruppi dell'opposizione, i quali esprimono un livello di incidenza mai rilevato sinora (Tabella 10).

Per quanto attiene ai gruppi di maggioranza, invece, i dati del 2021 confermano il manifestarsi, intensificato, di una tendenza al regresso già individuata nel 2020, quando essi conservavano ancora solo un esile primato. Primato che nel 2021 perdono nettamente facendo emergere uno schema di ripartizione dell'iniziativa tra Giunta e maggioranza che la sostiene, fortemente sbilanciato a favore della prima.

Tabella n. 10 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione

	2021	2020
Solo gruppi di maggioranza	14	8
Gruppi di maggioranza e minoranza	8	10
Solo gruppi di minoranza	19	9
TOTALE	41	27

MATERIE: Il non grande numero di proposte presentate incide naturalmente sulla copertura delle voci rappresentate in Tabella 11: ben ventuno delle quali, infatti, rimangono vuote. Tra le restanti si afferma una tendenza alla polarizzazione che premia largamente quelle comprese entro il macrosettore dei Servizi alle persone ed alle comunità, il cui peso giunge quasi a doppiare quello del secondo macrosettore più popolato, quello di Territorio e Ambiente (Tabella 12).

Tutto ciò origina prevalentemente dal comportamento dei consiglieri regionali, i quali sono risultati particolarmente attivi nel primo macrosettore arrivando a dedicargli ben 24 proposte di legge delle 41 complessive prodotte

dall'iniziativa consiliare (il 59 per cento). Il peso dell'iniziativa consiliare risulta così, non solo schiacciante in termini relativi rispetto alla Giunta in questo ambito, con 24 proposte sulle 31 totali del macrosettore, ma di importanza tale da determinare il netto primato di questo su tutti gli altri.

Più nel dettaglio, le proposte di legge consiliari risultano fortemente concentrate sulle materie dei Servizi sociali e dei Beni e iniziative culturali. Per quest'ultima materia è interessante rilevare come ben cinque delle sei proposte presentate originino da coalizioni trasversali, in tre casi dall'Ufficio di presidenza e in due casi da aggregazioni totalitarie, o quasi totalitarie, dei gruppi rappresentati in Consiglio. Tutte e cinque le proposte risultano poi essere state approvate.

La seconda materia di particolare interesse in questo macro-aggregato è quella dei Servizi sociali, con ben 11 proposte presentate; un valore molto elevato, che da solo pesa per oltre il 13 per cento del totale. Anche in questo caso l'iniziativa consiliare sopravanza largamente quella della Giunta (8 proposte vs 13), ma si tratta stavolta in una iniziativa consiliare esclusivamente monopartitica, e non a caso forse, nessuna delle proposte in causa è stata approvata entro l'anno. La logica distintiva che anima questo spaccato dell'iniziativa legislativa è resa evidente sia dalla scelta di temi fortemente impattanti a livello della percezione pubblica, sia dalle soluzioni proposte, tra le quali primeggia la richiesta dell'istituzione di garanti, dedicati di volta in volta alle persone disabili, agli anziani, agli animali.

Molto più debole del consueto è il contributo della materia Sanità, nel 2021 presente con sole cinque proposte di legge, due delle quali al Parlamento, e di non grandissimo impatto, almeno apparente. L'iniziativa consiliare predomina per quattro a uno, ma è la proposta di legge della Giunta l'unica ed essere stata approvata e a caratterizzarsi per un impianto esteso e articolato tramite il quale realizza un'importante opera di aggiornamento della disciplina concernente le radiazioni ionizzanti in applicazione dei mutamenti occorsi a livello della disciplina nazionale e comunitaria in materia.

Infine, si segnala nel macrosettore la presenza di due proposte di legge in materia di lavoro, una delle quali al Parlamento, entrambe aventi per oggetto la regolazione del lavoro prestato tramite piattaforme digitali e una delle quali sottoscritta da un raggruppamento trasversale di gruppi di maggioranza e di opposizione.

Il macrosettore Sviluppo economico si caratterizza per la presenza di poche proposte di legge, distribuite in modo frammentato tra le singole materie senza aggregazioni particolarmente rilevanti. Fa parziale eccezione la materia agricoltura con tre proposte, tutte di origine consiliare, mentre quasi tutte le altre materie contano soltanto una proposta. Al netto della scarsità dei numeri complessivi, l'iniziativa consiliare prevale largamente su quella di Giunta.

Tabella n. 11 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2021

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	-	-	-
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità	2	-	-
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea	-	-	-
	4.Personale e amministrazione	3	2	5
	5.Enti locali e decentramento	1	-	1
	6.Altro Ordinamento istituzionale	-	1	1
	7. Multimateria	-	-	-
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	-	-	-
	9.Professioni	1	-	1
	10.Industria	-	1	1
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	-	-	-
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia	-	-	-
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	-	1
	14.Commercio, fiere e mercati	-	1	1
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)	1	2	3
	16.Agricoltura e foreste	-	3	3
	17.Caccia, pesca e itticoltura	-	-	-
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.	-	-	-
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	-	1
	20. Multimateria	-	1	1
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	3	2	5
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	6	-	6
	23.Risorse idriche e difesa del suolo	2	2	4
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)	-	-	-
	25.Viabilità	1	-	1
	26. Trasporti	-	1	1
	27. Protezione civile	-	-	-
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)	-	-	-
	29. Multimateria	-	-	-
Servizi alle persone e alla comunità	30.Tutela della salute	1	4	5
	31.Alimentazione	-	-	-
	32.Servizi sociali	3	8	11
	33.Istruzione scolastica e universitaria	-	-	-
	34.Formazione professionale	-	-	-
	35.Lavoro	-	2	2
	36.Previdenza complementare e integrativa	-	-	-
	37.Beni e attività culturali	2	6	8
	38.Ricerca scientifica e tecnologica	-	-	-
	39.Ordinamento della comunicazione	-	1	1
	40.Spettacolo	-	-	-
	41.Sport	1	1	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità	-	1	1
	43. Multimateria	-	1	1
Finanza	44.Bilancio	9	-	9
	45.Contabilità regionale	-	-	-
	46.Tributi	-	1	1
	47. Multimateria	-	-	-
	48. Proposte di legge multisettore	5	-	5
TOTALE		43	41	84

La Giunta regionale recupera il proprio predominio all'interno del macrosettore Territorio, Ambiente e Infrastrutture, il secondo più popolato sia pure con ampio distacco dal primo. Al suo interno le materie Territorio, Ambiente e Risorse idriche da sole accorpano ben 15 delle 17 proposte del macrosettore, rispettivamente con 5, 6 e 4 occorrenze.

La Giunta ha presentato ben undici di esse, esercitando un monopolio assoluto in materia di ambiente. Tra gli atti più rilevanti si segnala senza dubbio la proposta di legge 59 della Giunta (Adeguamento al decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale” e alla sentenza 2/2021 della Corte Costituzionale. Modifiche in materia edilizia alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020) di ben 45 articoli e le proposte di legge 33 e 93 del Movimento 5 Stelle in materia di gestione pubblica e partecipativa del sistema idrico integrato, anch'esse oltre i 40 articoli.

Il macrosettore Ordinamento istituzionale è il meno frequentato di tutti, con solo 9 proposte presentate. In esso prevale nettamente l'iniziativa dell'esecutivo, che si appunta su poche materie, segnatamente sulla normativa in materia elettorale e su quella inerente alla dirigenza regionale ed alle sue modalità di finanziamento, scelta, quest'ultima, condivisa e replicata, nello specifico ambito di competenza, dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Sono ben quattro, infatti, le proposte di legge con le quali il legislatore interviene per dettare sia norme base in merito al conferimento di incarichi apicali nell'ente, sia disposizioni più specifiche in merito ai requisiti del Segretario generale del Consiglio, sia in merito alla dotazione organica e alla retribuzione dei vertici della dirigenza.

Infine, per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere intersettoriale, l'anno appena trascorso annovera cinque proposte di legge (lo stesso numero del 2020), quattro delle quali collegate alla legge di bilancio o alle sue variazioni (anch'esse nello stesso numero del 2020) ed una rappresentata dalla proposta di legge di manutenzione normativa, non presente nel 2020.

Tabella n. 12 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2021.

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	6	3	9
Sviluppo economico e attività produttive	4	8	12
Territorio, ambiente e infrastrutture	12	5	17
Servizi alle persone e alle comunità	7	24	31
Finanza regionale	9	1	10
Multisettores	5	0	5
TOTALE	43	41	84

Al netto della proposta di legge ex art. 74 n. 3, presentata dal Comune di Gaiole in Chianti

SEZIONE II – FASE D’AULA

Nel 2021 sono state 49 le leggi approvate dall’aula.

Per quanto concerne il tasso di partecipazione al voto espresso dai consiglieri regionali nel loro insieme, nel 2021 si registra una sua crescita molto significativa rispetto all’anno precedente. Nello specifico, questo valore, determinato dal rapporto tra la sommatoria dei voti favorevoli, dei voti contrari e delle astensioni e la numerosità del collegio (41 consiglieri) per ciascuna legge approvata, è passato dal 76 per cento del 2020 all’81 per cento attuale.

Tale valore rappresenta il record assoluto da quando il tasso di partecipazione al voto è rilevato in questo Rapporto (Tab. 13).

Tabella n. 13 – Tasso di partecipazione al voto per anno

ANNO	TASSO DI PARTECIPAZIONE
2010-2011	69%
2012	71%
2013	68%
2014	66%
2016	77%
2017	79%
2018	78%
2019	79%
2020	76%
2021	81%

A un maggior livello di dettaglio, aggregando le leggi approvate per classi rese omogenee quanto a tasso di partecipazione, si osserva (Tabella 14) che nel 2021 le due classi a minor grado di partecipazione sono sostanzialmente svuotate rispetto alla loro numerosità rilevata nell’anno precedente 2020, e che quella a maggior tasso di partecipazione (tra l’81 ed il 100 per cento) giunge a raccogliere oltre la metà delle leggi approvate. Per effetto di ciò, la penultima classe (tra il 61 e l’80 per cento di partecipazione) riduce sensibilmente il suo peso, pur non giungendo a soffrire una perdita di rilievo decisiva.

Come già adombrato nel precedente Rapporto, è possibile che abbia militato a favore di questo incremento generalizzato del tasso di partecipazione

al voto anche un fattore squisitamente tecnico rappresentato dalla maggiore confidenza acquisita con la piattaforma per il voto a distanza introdotta nel corso del 2020. Sta di fatto però che il rilievo del dato complessivo testimonia con certezza la sussistenza di un agone politico vivace e l'esercizio di un attento presidio dell'aula da parte di tutti i rappresentanti eletti.

Le leggi che sono state approvate con la maggior partecipazione al voto (93 per cento) sono state quelle inerenti alla manovra finanziaria per il 2022 (legge di stabilità, collegato e bilancio).

Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2020 e nel 2021 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2021		2020	
	n.	%	n.	%
Inferiore al 50%	-	-	1	1,3%
Fra il 51 e il 60%	1	2%	5	6,3%
Fra il 61 e l'80%	21	43%	47	59,5%
Fra l'81 e il 100%	27	55%	26	32,9%
TOTALE LEGGI	49	100%	79	100,0%
TASSO MEDIO	81%		76%	

La discriminante maggioranza/opposizione continua ad esercitare un'azione piuttosto incisiva sull'andamento del tasso di partecipazione al voto, segnando una prevalenza netta della prima sulla seconda. La distanza tra le due si amplia ulteriormente nel 2021 raggiungendo i tredici punti percentuali (86 vs 73 per cento, vedi Tabella 15).

In un quadro di aumento generalizzato del tasso di partecipazione emergono, a livello dei singoli gruppi, differenze significative (Tabella 15). Si osserva innanzitutto la grande crescita del Movimento 5 Stelle che si afferma come gruppo più assiduo al voto di tutto il Consiglio (88 per cento di partecipazione al voto, +8 per cento sul 2020). Segue poi, a breve distanza, il gruppo del PD, che cresce di un punto rispetto all'anno precedente, dall'85 all'86 per cento. Più arretrata, ma sostanzialmente nella media, la partecipazione al voto di Italia Viva, uguale peraltro all'anno precedente.

Tra i due gruppi di opposizione più numerosi, Lega Nord e Fratelli d'Italia (FdI), il primo è riuscito, come già in passato, ad esprimere valori di partecipazione molto vicini alla media generale (75 vs 81 per cento rispettivamente) in progresso di 5 punti rispetto ai valori del 2020.

La performance del secondo appare invece più modesta, con un tasso del 69 per cento; ma è necessario precisare che comunque, rispetto ai valori dell'anno precedente, il gruppo di FdI è quello che registra il progresso più consistente, con addirittura un + 27 per cento, certamente favorito dalla ben maggiore consistenza (da uno a cinque consiglieri) raggiunta a seguito delle elezioni regionali del 2020. Per lo stesso motivo, il gruppo di Forza Italia (FI), attualmente composto da un solo rappresentante, vede calare di ben dieci punti percentuali il proprio tasso di partecipazione al voto rispetto a quello, già basso, dell'anno precedente.

Tabella n. 15 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2020	Tasso di partecipazione 2021
PD	85%	86%
M5S	80%	88%
IV	80%	80%
LEGA	70%	75%
FI	59%	49%
FDI	42%	69%
Media maggioranza	79%	86%
Media opposizioni	70%	73%
MEDIA GENERALE	76%	81%

Per quanto attiene ai comportamenti specifici di voto, il 2021 conferma gli assetti base già affermatasi nella precedente legislatura, con qualche interessante variazione.

Innanzitutto, necessaria conseguenza della crescita del tasso di partecipazione, calano significativamente la quota di assenti al voto e di assenti alla seduta, che passano dal 24 per cento complessivo del 2020 all'attuale 18 (Tabella 16). Favorevoli e contrari crescono leggermente, mentre è il numero medio delle astensioni a crescere in modo più significativo passando dal 6 al 10 per cento del totale.

Le leggi regionali sono state così approvate, in media, col voto favorevole di 25,7 consiglieri su 41, con il voto contrario di 3,5 e l'astensione di 3,9, mentre

risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 6,7 e 1,2 consiglieri.

Tabella n. 16 - Frequenze medie dei comportamenti di voto nel 2020 e nel 2021

VOTI	2020		2021	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	25,3	62%	25,7	63%
Contrari	3,3	8%	3,5	9%
Astenuti	2,5	6%	3,9	10%
Assenti al voto	8,2	20%	6,7	15%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,2	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

A livello generale, al di là della diffusione dei singoli comportamenti di voto, nel corso del 2021 sembrano pervenire segnali di una certa ripresa del conflitto politico.

Si rimanda a tale proposito ai dati di Tabella 17 nella quale si ripartono le leggi approvate secondo il numero di voti contrari.

Come di consueto, la classe di leggi approvate senza alcun voto contrario continua ad essere di gran lunga la più numerosa, con 27 casi su 49, pari al 55 per cento. Tuttavia, cresce in modo significativo (+7 per cento) la classe di leggi approvate con 11 o più voti contrari, quelle cioè in cui le opposizioni sembrano essersi mobilitate in modo compatto a contrasto.

Tabella n. 17 - Leggi approvate nel secondo il numero di voti contrari

CONTRARI	2021		2020	
	n.	%	n.	%
Nessuno	27	55%	43	54%
Fra 1 e 10	12	25%	26	33%
Fra 11 e 16	10	20%	10	13%
TOTALE	49	100%	79	100%

I dati della successiva Tabella 18 forniscono una conferma di ciò, rivelando che ben 26 delle 49 leggi approvate (cioè il 53 per cento, a fronte del

40 per cento nel 2020 e del 33 per cento nel 2019) sono state approvate col solo voto della maggioranza, mentre solo 5 leggi, cioè appena il 10 per cento del totale, sono state approvate all'unanimità. La tendenza conflittuale appare così evidente in prospettiva temporale.

Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2021
Solo maggioranza	26
Unanimità	5
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	9
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	4
Maggioranza più un gruppo di opposizione	5
TOTALE	49

Vero è che, da parte di ogni singolo gruppo di opposizione, specie ove questa sia bipolare come nella presente legislatura regionale, possono manifestarsi condotte specifiche molto caratterizzate e anche difformi perfino tra partner della stessa coalizione. È utile quindi misurare la frequenza e la direzione presa da questo fenomeno presso ciascun gruppo politico rappresentato in Consiglio.

Una rappresentazione di ciò si ritrova in Tabella 19, 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.

Comparandola con le tabelle omologhe compilate per i rapporti degli anni 2019 e 2020, il tratto che emerge con più forza è l'incremento dei voti contrari espressi da parte dei gruppi di centro destra, che sale da un valore medio del 17 per cento, al 22 e infine all'attuale 27 per cento.

Emerge, inoltre, una sostanziale convergenza di massima per quanto attiene alla diffusione dei distinti comportamenti di voto da parte delle forze di opposizione nel loro complesso, con un atteggiamento appena più consensuale assunto dalla Lega e dal Movimento 5 Stelle e una forte predisposizione al voto contrario di Forza Italia, la quale, pur non riuscendo a presidiare il voto di oltre la metà delle leggi approvate, ciò non ostante risulta votare contro, in valori assoluti, nella stessa misura delle altre forze maggiormente presenti.

Tabella n. 19 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	8	13	3	25	49
Fratelli d'Italia	16	14	16	3	49
Lega	17	11	19	2	49
Movimento 5 stelle	18	17	11	3	49

Per concludere, i dati di Tabella 20 rappresentano i connotati politici specifici delle coalizioni legislative che, di volta in volta, si sono determinate nel corso del voto d'aula, in ordine decrescente secondo la ricorrenza di ogni singola aggregazione di votanti.

Dal suo esame si ricava, oltre alla citata riduzione delle leggi approvate all'unanimità e alla crescita delle leggi votate solo dalla maggioranza, anche una certa variabilità nel comportamento delle opposizioni, le quali, pur partecipando non di rado all'approvazione delle leggi, sembrano farlo al di fuori di uno schema prevalente.

Nello specifico, i gruppi di centro destra e il Movimento 5 Stelle e riescono a convergere nell'approvazione di 11 leggi, mentre il secondo si associa da solo alla maggioranza in cinque occasioni a fronte di due nelle quali è l'unico gruppo escluso.

Tabella n. 20 - Composizione politica delle coalizioni legislative nel 2021

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	26	53%
Maggioranza +FDI+L+M5	6	13%
UNANIMITÀ	5	10%
Maggioranza+M5S	5	10%
Maggioranza + FI+FDI+LEGA	2	4%
ALTRO	5	10%
TOTALE	49	

Nella categoria "Altro" figurano le coalizioni manifestatesi in un solo caso

Riprendendo le riflessioni avviate in occasione del Rapporto sul 2020, possiamo concludere che l'intonazione maggiormente conflittuale che iniziava allora ad esser percepita ha trovato, nel 2021, un certo e costante sviluppo. E ne costituisce al momento la natura essenziale.

L'articolazione della dialettica politica in seno al processo legislativo regionale toscano, dunque, muovendo da un lungo periodo nel quale si era improntata secondo una morfologia inclusiva, policentrica e relativamente consensuale, sembra assumere nel tempo caratteristiche ben diverse, valorizzando piuttosto logiche distintive e avversariali all'interno dell'assemblea legislativa. Il forte numero di leggi approvate dalla sola maggioranza e la crescita dei posizionamenti critici da parte delle minoranze ne sono gli indicatori più evidenti.

A tale proposito, la scomparsa di una rappresentanza politica collocata alla sinistra del PD non sembra aver esercitato un'influenza apprezzabile in direzione della riduzione della dialettica consiliare. Similmente, neppure la relazione privilegiata, a livello nazionale, tra Partito Democratico e Movimento 5 Stelle risulta aver agito in tal senso, lasciando largamente operante una logica competitiva molto animata a livello locale.

Infine, la ridefinizione dei rapporti di forza in seno al centro destra, con il correlato proporsi di dinamiche competitive tra i suoi componenti ai più diversi livelli dell'agone politico nazionale, sembra trovare nel vigoroso confronto critico con la maggioranza consiliare e con la Giunta, un utile fattore di contenimento, il cui portato più evidente è costituito da un forte presidio dell'attività istituzionale e dall'accresciuta dialettica in seno al procedimento legislativo, la quale, si presume, è destinata a durare nel tempo.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2021 E CARATTERI QUALITATIVI

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

Questa parte del Rapporto annuale sulla legislazione regionale della Toscana monitora la produzione normativa avendo riguardo ad una serie di parametri, ormai consolidati, di tipo qualitativo, come la classificazione delle leggi per materia, per tipologia normativa e per tecnica redazionale, che servono ad individuare l'ambito in cui le normative svolgono la loro azione; e di tipo quantitativo, cioè che fanno riferimento a fattori 'fisici' delle leggi, quali la loro dimensione (numero degli articoli, dei commi, delle parole e dei caratteri)⁷⁸.

L'anno 2021, come peraltro il 2020, è stato caratterizzato ancora dall'emergenza sanitaria, dovuta alla pandemia da COVID-19, che ha costretto, non solo lo Stato, ma anche le regioni ad affrontare le difficoltà di tipo sanitario, ma anche quelle economiche e sociali che ne sono derivate. Questo ha fatto sì che per il secondo anno consecutivo anche le attività delle assemblee legislative si siano concentrate su questo tema.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2021

Nel 2021 le leggi approvate sono state 49, con una evidente contrazione rispetto all'anno precedente chiusosi con l'emanazione di 82 leggi. Ma anche in forte diminuzione rispetto al corrispondente anno della legislatura precedente, cioè il 2016, che aveva visto approvate 82 leggi. Sia se si confronta con il 2020 che con il 2016 la produzione dell'anno 2021 è inferiore alla produzione precedente di ben 33 testi.

Difficile fare confronti visto che la situazione attuale è molto diversa da quella vissuta nel 2016 e distante dalla complessa situazione sanitaria, ma anche sociale ed economica attuale.

L'undicesima legislatura si apre, dunque, con una significativa riduzione degli atti normativi, al momento giustificata da un inizio ritardato della legislatura, ad ottobre del 2020 e non dalla primavera come da scadenza naturale, e dall'impatto della pandemia che ha costretto anche le assemblee a modificare il proprio metodo di lavoro e ad attrezzarsi con gli strumenti telematici per proseguire le proprie attività. Non è possibile ipotizzare, però, che tutta la

⁷⁸ I dati utilizzati per questa relazione sono stati raccolti con la collaborazione della dottoressa Annalucia Zito, che si ringrazia.

legislatura prosegua su questo binario e che nel futuro non si torni ad una produzione più corposa.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della undicesima legislatura anni 2020 - 2021

ANNO	ANNO 2020 ⁷⁹	ANNO 2021
NR. LEGGI	12	49

Come per l'anno precedente, l'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2021 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio⁸⁰; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali che siano state approvate.

Delle 49 leggi approvate, 37 sono di iniziativa giuntale, pari al 75,5%; 12 provengono dalla iniziativa dei consiglieri e corrispondono al 24,5%. Non risultano testi di legge provenienti da unificazione di leggi proposte da entrambi i promotori.

Tenuto conto dei numeri ridotti, l'iniziativa legislativa consiliare dell'anno 2021 vede un lieve calo percentuale dell'iniziativa consiliare rispetto agli anni della legislatura precedente⁸¹, si tratta di una diminuzione che è di poco sopra un punto ma non arriva a due punti percentuali, dipende dall'anno cui si fa riferimento.

Tabella n. 2 – Produzione legislativa anni 2020 e 2021 - undicesima legislatura - divisa tra leggi d'iniziativa di giunta e leggi d'iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2020 (XI leg.ra)	9	75%	2	16,7%	12 (11 +1 di iniziativa GR e CR – 8,3%)	100
2021	37	75,5%	12	24,5%	49	100

⁷⁹ Per l'anno 2020 i dati segnalati corrispondono al periodo ottobre – dicembre 2020, cioè dall'inizio della undicesima legislatura.

⁸⁰ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

⁸¹ Cfr. il Rapporto sulla legislazione, anno 2020, tabella n. 15.

Per quanto riguarda invece il procedimento di approvazione seguito dalle 49 leggi del 2021, tre proposte di legge hanno seguito un iter di approvazione abbreviato perché sono state presentate direttamente all'aula, senza quindi passare dall'esame della commissione di merito. Anche in questo caso si tratta decisamente di un dato numericamente inferiore agli anni precedenti, come si può verificare dai dati presenti nella tabella 3 (Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula).

Si tratta di una legge proposta dall'esecutivo, la legge regionale 6 del 2021 in materia elettorale e di due leggi di provenienza consiliare. Delle proposte di iniziativa consiliare andate direttamente in aula, senza passare dalle commissioni di merito, una risulta sottoscritta dai componenti dell'Ufficio di presidenza e si tratta della legge regionale 51 che va a modificare disposizioni già esistenti dedicate alle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Nel secondo caso si tratta di un testo proposto dai componenti della settima commissione consiliare, dedicata alle politiche europee e alle relazioni internazionali, e da altri consiglieri della maggioranza e del Movimento 5 Stelle (M5S), per promuovere iniziative in occasione della Festa dell'Europa.

Come si vede hanno fatto ricorso ad un iter di approvazione delle leggi abbreviato sia l'esecutivo che i legislatori nelle due componenti di consiglieri e commissari e come Ufficio di presidenza. Vista l'esiguità dei numeri si può pensare ad un uso fisiologico dell'iter abbreviato, anche se le tematiche delle leggi non fanno obbligatoriamente pensare ad una necessità impellente per l'approvazione della legge regionale.

Da sottolineare che negli ultimi anni l'utilizzo di tale istituto era costantemente diminuito, fino ai modesti dati del 2018. Il massimo utilizzo dell'iter abbreviato è stato rilevato nella nona legislatura, in particolare 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). Il dato era poi 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. Ma è tornato a salire nel 2019 e 2020 con rispettivamente 10 e 11 leggi, per svariate ragioni e non solo, come in alcuni casi nel 2020, per l'emergenza dovuta alla pandemia da coronavirus.

Tabella n. 3 – Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula

PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA			
NR	GR	CR	TOT
2012	3	7	10
2013	1	3	4
2014	5	13	18
2015	2	12	14
2016	0	3	3
2017	6	1	7
2018	2	1	3
2019	7	3	10
2020	4	7	11
2021	1	2	3

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, cioè conteggiando il numero di articoli, commi, parole e caratteri che compongono le singole leggi. Si tratta di rilevazione di dati prettamente numerici che hanno il compito di evidenziare la corposità del 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.

Nel caso delle leggi toscane che contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi, è conteggiato anche il preambolo nei suoi due elementi costitutivi, visto e considerato, e nella rilevazione per caratteri e per parole che quindi concorre alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione al conteggio degli articoli e ai commi.

La produzione normativa del 2021 con le sue 49 leggi è composta complessivamente da 483 articoli, 920 commi, 96.803 parole e 561.361 caratteri (Tab. 4).

Solitamente si prova a confrontare i dati con i risultati dell'anno precedente e con quelli del corrispondente anno della legislatura precedente⁸², in questo caso avrebbe dovuto essere il 2016, ma il numero così inferiore della produzione normativa dell'anno esaminato renderebbe la comparazione poco significativa e probabilmente anche fuorviante.

Tabella n. 4 - Leggi regionali del 2020 e del 2021 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

ANNI	2020	2021
LEGGI	82	49
ARTICOLI	827	483
COMMI	1665	920
PAROLE	162.655	96.803
CARATTERI	939.025	561.361

La tabella 5, 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. 5 - Leggi regionali del 2021 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI
ARTICOLI	420	63	483
COMMI	815	105	920
PAROLE	84.432	12.371	96.803
CARATTERI	488.420	72.941	561.361

L'analisi degli elementi quantitativi non può che rilevare la maggiore composizione complessiva delle leggi di iniziativa giuntale per quanto riguarda gli articoli, i commi, le parole e i caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare.

Entrando più nello specifico della rilevazione dei dati solo 6 leggi regionali sono composte da più di 20 articoli, tutte di iniziativa dell'esecutivo. La legge regionale più corposa consiste di 56 articoli e 73 commi ed è la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021 (l.r. 29/2021); segue la

⁸² L'andamento delle legislature è quasi sempre simile con un lento avvio, un aumento della produzione negli anni centrali e un picco verso la fine della legislatura.

normativa concernente le misure di semplificazione in materia edilizia⁸³ (l.r. 47/2021) con 45 articoli e 78 commi; la legge collegata alla seconda variazione di bilancio (l.r. 44/2021) è composta da 39 articoli e 94 commi; 2 leggi sono composte da 24 articoli, la 40/2021⁸⁴ e la 54/2021⁸⁵, la prima è poi composta da 58 commi, la seconda da 78 commi. Un'ultima legge regionale è composta da più di 20 articoli e precisamente da 22 articoli e 45 commi e si tratta della legge di stabilità per l'anno 2022 (l.r. 55/2022).

Tra le 12 leggi regionali di iniziativa consiliare è possibile considerare più consistente solo la legge regionale 51/2021 relativa alle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie⁸⁶, con 14 articoli e 25 commi.

La maggior parte delle leggi regionali, nel numero di 36, sono composte da un minimo di 1 ad un massimo di 9 articoli, e da un minimo di un comma ad un massimo di 23 commi. Le restanti 7 leggi vanno da un minimo di 12 a un massimo di 20 articoli. Le leggi regionali di iniziativa consiliare, esclusa la 51/2021 già citata, non superano gli 8 articoli e i 13 commi.

La tabella sottostante (Tab. 6) evidenzia i dati relativi all'undicesima legislatura, cioè quella in corso, e differisce dai dati della tabella 4 nei dati assegnati al 2020 che in questo caso attengono alle sole 12 leggi regionali dell'inizio della nuova legislatura.

Tabella n. 6 - Leggi regionali della undicesima legislatura (anni 2020 e 2021) in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

ANNI	2020	2021
LEGGI	12	49
ARTICOLI	111	483
COMMI	236	920
PAROLE	24.339	96.803
CARATTERI	137.970	561.361

⁸³ Legge regionale 1 dicembre 2021, n. 47 (Misure di semplificazione in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale e adeguamento ai rilievi di costituzionalità. Modifiche alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020).

⁸⁴ Legge regionale 5 novembre 2021, n. 40 (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r. 32/2003).

⁸⁵ Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (pd1 98 - AC 47) Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022.

⁸⁶ Il titolo completo è: (Iniziativa istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie modifiche alla l.r. 46/2015).

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all'articolato un preambolo⁸⁷ contenente le motivazioni della legge. Come più volte ricordato nei precedenti rapporti, l'obbligo di motivare le leggi e i regolamenti è stato introdotto con lo Statuto della Regione Toscana entrato in vigore nel 2005, la motivazione è parte integrante della legge ed è caratteristica esclusiva delle leggi toscane.

Il preambolo, parte integrante della legge, rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in parole e caratteri⁸⁸, 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, cioè i 'visto' e i 'considerato'.

Le leggi del 2021 contengono 370 'visto' e 383 'considerato'.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al proponente, le 37 leggi di iniziativa giuntale contengono 317 'visto' e 314 'considerato'; le 12 leggi provenienti dall'iniziativa consiliare sono composte da 53 'visto' e 69 'considerato'.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2021 sette leggi hanno modificato il preambolo 8 volte⁸⁹. Le leggi regionali che modificano il preambolo provengono, come iniziativa, 5 dalla Giunta e 2 dal Consiglio.

Le modifiche sono conseguenza necessaria degli interventi apportati all'articolato della legge originaria, perché evidentemente modificano, sia pur limitatamente, la motivazione precedente.

L'andamento annuale dei 'visto' e dei 'considerato', come cifra totale, è direttamente dipendente dal numero delle leggi approvate nell'anno, ma

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Le leggi regionali che modificano il preambolo sono: 10/2021 (Celebrazione della Festa dell'Europa. Modifiche alla l.r. 26/2009); 15/2021 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica in reazione al perdurare della situazione di emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla l.r. 31/2020); 26/2021 (Ulteriori misure urgenti per il conseguimento dei valori limite giornalieri per il materiale particolato PM10, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019); 36/2021 (Disposizioni urgenti per il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea e per la disciplina della fase di autorizzazione provvisoria allo scarico di acque reflue urbane nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla l.r. 5/2016 e alla l.r. 20/2006); 44/2021 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023); 51/2021 (Iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Modifiche alla l.r. 46/2015); 55/2021 (Legge di stabilità per l'anno 2022).

esaminate negli anni le leggi regionali toscane hanno visto una presenza stabile dei 'visto' che si attesta, nel 2021, su una media di 7,5 'visto', e di 7,8 'considerato', sempre in media, per legge.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

La classificazione della produzione normativa in base alla potestà legislativa esercitata utilizza quanto riportato nella parte dei 'visto' presente nel preambolo che, oltre a specificare quali sono le disposizioni normative che supportano ciascuna legge, individua le norme relative alla potestà legislativa esercitata. L'inserimento di tale indicazione, nel preambolo, è previsto dal protocollo d'intesa stipulato tra Giunta e Consiglio nel 2010-2011, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione.

La produzione normativa dell'anno 2021 vede in diciassette leggi l'esercizio della potestà legislativa concorrente, pari al 34,7% e in undici casi le leggi regionali esercitano la potestà residuale (22,4%). Ma la prevalenza è data, anche per il 2021, dall'esercizio contemporaneo di entrambe le potestà nella stessa legge, si tratta di ventuno leggi pari al 42,9%.

Facendo riferimento all'iniziativa, le trentasette leggi regionali provenienti dalla Giunta sono per il 43,2 per cento classificate nella categoria concorrente (16 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 18,9 per cento delle leggi (7 leggi) e la potestà mista nel 37,9 per cento dei casi (14 leggi).

Le dodici leggi di iniziativa consiliare esercitano in sette leggi la cosiddetta potestà mista, pari al 53,4 per cento, altre quattro leggi, pari al 33,3 per cento, sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in una legge, cioè l'8,3 per cento, si esercita la potestà concorrente.

In questa produzione legislativa l'esercizio della potestà mista è prevalente nell'iniziativa consiliare, mentre la Giunta ha esercitato in maniera prevalente, sia pur di solo due leggi, la potestà concorrente, contrariamente a quanto avvenuto negli anni precedenti in cui entrambi gli organi hanno esercitato in maniera prevalente la potestà mista.

Tabella n. 7 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2020^(*)	3	25,0	2	16,7	7	58,3	12	100
2021	17	34,7	11	22,4	21	42,9	49	100

(*) I dati del 2020 riguardano ottobre – dicembre cioè i mesi che rientrano nella undicesima legislatura.

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

Tabella n. 8 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la decima legislatura (anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020)

ANNO	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015*	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 ⁹⁰	100
2018	16	27,6	17	29,3	25	43,1	58 ¹²	100
2019	18	26,4	22	32,4	28	41,2	68 ¹²	100
2020*	16	22,9	12	17,1	42	60	70 ¹²	100

(*) I dati del 2015 riguardano il periodo giugno – dicembre e i dati del 2020 sono riferiti a gennaio - settembre e rientrano nella decima legislatura

⁹⁰ Comprende anche la legge di modifica statutaria.

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

La produzione normativa annuale è classificata anche sotto il profilo della tipologia normativa, cioè individuando le leggi che si occupano del profilo istituzionale, le leggi di settore, le leggi di manutenzione, quelle di bilancio e quelle classificabili come provvedimenti e così via. Per le leggi regionali del 2021 la classificazione ha confermato l'andamento degli anni e delle legislature precedenti. La maggior parte degli atti si colloca nella tipologia manutentiva, cioè 25 leggi sul totale di 49 sono testi che vanno a modificare leggi già esistenti, pari al 51 per cento.

Le rimanenti ventiquattro leggi sono distribuite tra altre 4 voci: settore, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio: nove leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diverse materie; cinque leggi rientrano tra le leggi provvedimento, categoria che dopo il deciso aumento, avutosi nel 2020, dovuto alle varie leggi approvate a supporto delle categorie penalizzate dalla crisi economica creata dalla emergenza epidemiologica, rientra nel suo ambito di normalità; nove sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni, leggi di riconoscimento di debito fuori bilancio) e, infine, una legge è stata classificata alla voce intersettoriale, e si tratta della legge collegata alle variazioni di bilancio che incide su leggi di varie voci.

Tra le nove leggi collocate alla voce settore quattro si occupano di ambiti storico-culturali e di valorizzazione del patrimonio storico toscano e sono la legge regionale per la celebrazione dei settecento anni dalla morte di Dante (l.r. 16/2021), gli interventi per la riqualificazione del patrimonio storico e di pregio degli enti locali toscani (l.r. 7/2021), gli interventi a sostegno delle città murate e le fortificazioni della Toscana (l.r. 8/2021)⁹¹ e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana, e la disciplina delle rievocazioni storiche regionali (l.r. 27/2021). Peraltro materia, questa dei beni e delle attività culturali, che l'esecutivo ha scelto di inserire tra gli obiettivi da sviluppare nel programma di governo.

Le altre cinque leggi si occupano del Terzo settore e degli adempimenti relativi al registro unico nazionale (l.r. 53/2021); della tutela e della sicurezza dei lavoratori del settore dell'economia digitale, in particolare di coloro che lavorano

⁹¹ Si segnala che esisteva già una legge regionale in materia, la 46/2016 dedicata proprio alle città murate della Toscana approvata su iniziativa del Consiglio regionale che vi faceva fronte con proprie risorse. Con l'abrogazione della 46/2016 e l'approvazione della nuova legge regionale in materia si vuole rendere strutturale l'intervento di recupero di mura e castelli storici inserendo nel bilancio una missione per la tutela e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali con fondi dedicati. Maggiori approfondimenti si possono trovare nel paragrafo dedicato alle politiche culturali.

tramite piattaforma digitale⁹² (l'intento è di creare condizioni di maggiore sicurezza per i cosiddetti *rider*); di misure di sostegno per la creazione di parcheggi per il decongestionamento dei centri urbani e della loro riqualificazione (l.r. 11/2021); dell'attuazione della normativa dell'Unione europea a protezione dall'esposizione a radiazioni ionizzanti (l.r. 40/2021); e infine di disposizioni in materia di demanio idrico (50/2021).

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, le leggi regionali riguardano in quattro casi misure economiche adottate per sostenere le categorie interessate dall'emergenza COVID-19, si va dai maestri di sci (l.r. 1/2021), ai lavoratori autonomi del mondo dello spettacolo (l.r. 3/2021), alle associazioni pro loco (l.r. 2/2021), al sostegno all'intero settore sciistico, ad un progetto specifico nel settore del mobile e al completamento del finanziamento relativo ai progetti dei cammini regionali (l.r. 41/2021). Un ultimo provvedimento concerne la sottoscrizione di quote di un fondo per la promozione di servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali (l.r. 38/2021) e fa seguito ad una precedente legge regionale che prevedeva interventi edilizi sperimentali in materia di alloggi sociali⁹³. È una legge a cavallo tra la classificazione provvedimento e settore poiché accanto alla sottoscrizione di quote del fondo, definisce anche quali sono le finalità dei servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali (art. 2 l.r. 38/2021).

Alla voce intersettoriale è stata inserita, come già fatto nell'anno precedente, la legge collegata alla legge di stabilità per l'anno 2022 (l.r. 54/2021) che prevede vari interventi normativi.

La normativa classificata alla voce manutenzione è costituita da disposizioni che intervengono con modifiche, che possono essere contenute o assai corpose, nei confronti delle norme originali. Nel caso della produzione manutentiva approvata nel corso del 2021, se si escludono le leggi collegate al bilancio e alle sue variazioni (l.r. 31/2021 e l.r. 44/2021) e la legge regionale annuale di manutenzione dell'ordinamento (l.r. 29/2021), solo una legge regionale, la 47/2021⁹⁴ in materia di semplificazione edilizia, sembra avere una certa corposità, almeno dal punto di vista quantitativo; il provvedimento infatti è costituito da 45 articoli e 78 commi). Si tratta di un testo fondamentalmente di recepimento di modifiche introdotte dalla normativa statale e dell'adeguamento alla sentenza 2/2021 della Corte costituzionale. Con intervento manutentivo

⁹² Legge regionale 4 giugno 2021, n. 18 (Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali).

⁹³ Si tratta della legge regionale 78/2020 (Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza COVID-19).

⁹⁴ Legge regionale 47/2021 (Misure di semplificazione in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale e adeguamento ai rilievi di costituzionalità. Modifiche alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020).

inserito nella legge regionale 5/2021⁹⁵ si era intervenuti già precedentemente alla legge regionale 47/2021 per adeguare la normativa alla stessa sentenza della Corte costituzionale 2/2021.

Le restanti leggi regionali di manutenzione non vanno oltre i 15 articoli e in molti casi si tratta di piccoli e puntuali interventi, vedi l'intervento in materia di vigilanza venatoria (l.r. 4/2021), le due leggi regionali in materia elettorale (l.r. 6/2021 e 19/2021), le leggi in materia di personale regionale apicale (l.r. 22/2021 e 39/2021). Altri interventi si occupano di norme manutentive in materia di protezione dagli inquinamenti (l.r. 14/2021, 17/2021, 26/2021, 36/2021). Ed ancora, piccoli interventi manutentivi riguardano il settore dell'agricoltura e foreste (l.r. 52/2021), il commercio e fiere (l.r. 30/2021), l'edilizia residenziale pubblica (35/2021), la pianificazione urbanistica (l.r. 15/2021), il settore istituzionale, sotto vari profili (l.r. 10/2021, 28/2021), la geotermia (l.r. 42/2021), le attività culturali (20/2021 e 51/2021), il settore delle professioni (l.r. 13/2021).

Le venticinque leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame, insieme ad altre disposizioni presenti in testi prevalentemente a contenuto non di novellazione, introducono modifiche su 96 leggi vigenti, a volte si tratta della stessa legge più volte modificata durante il corso dell'anno, e spesso sono interventi su parti già precedentemente modificate⁹⁶.

Tabella n. 9 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa dell'undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)

Tipologia delle leggi	Anno 2020		Anno 2021	
	Nr	%	Nr	%
istituzionale	0	0	0	0
settore	0	0	9	18,4
intersettoriale	2	16,7	1	2,0
riordino	0	0	0	0
semplificazione	0	0	0	0
testi unici	0	0	0	0
provvedimento	2	16,7	5	10,2
interpretazione	0	0	0	0
manutenzione	4	33,3	25	51,0
bilancio	4	33,3	9	18,4
totale	12	100	49	100

⁹⁵ La legge regionale 5/2021 si occupa di (Disposizioni urgenti in materia di sismica e di gestione dei rifiuti in adeguamento alla normativa statale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 69/2019 e 22/2015).

⁹⁶ Si veda anche il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

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.

Le quarantanove leggi del 2021 occupano tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (tab. 10) e si distribuiscono su diciotto voci, il 37,5 per cento. Nel 2020 le ottantuno leggi ordinarie si distribuivano su ventotto voci, il 58,3 per cento delle quarantotto voci esistenti; nel 2019 sessantasette leggi occupavano ventisei voci, il 54,1 per cento e nel 2018 le cinquantasette leggi regionali occupavano 23 voci corrispondenti al 47,9 per cento.

Il macrosettore che nel 2021 ha raccolto più leggi, è quello del Territorio, ambiente e infrastrutture con dodici leggi; seguito dal macrosettore dedicato ai Servizi alla persona e alla comunità, con undici leggi; al macrosettore Ordinamento istituzionale e al macrosettore dello Sviluppo economico e attività produttive sono ascritti sei interventi; quello della Finanza regionale contiene nove interventi. Il macrosettore Multisetore nel 2021 raccoglie cinque leggi.

Per il macrosettore più frequentato, Territorio ambiente e infrastrutture, le dodici leggi si distribuiscono su quattro delle nove voci in cui si suddivide. Le materie più frequentate sono quelle della Protezione della natura e dell'ambiente e del Territorio e urbanistica entrambe con cinque leggi; le Opere pubbliche e la voce Multimateria hanno una legge ciascuna.

Le undici leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano su tre delle quattordici voci che compongono il macrosettore. Alla materia Beni e attività culturali fanno capo sei leggi, alla materia Servizi sociali appartengono quattro leggi, e una legge è classificata alla voce Lavoro.

Il macrosettore Ordinamento istituzionale su sette voci ne vede impegnate tre. Alla voce Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta si ascrivono due leggi, la voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni conta una legge, altre tre leggi sono ascritte alla voce Personale e amministrazione.

Le sei leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in sei delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettore: Professioni (1), Miniere e risorse geotermiche (1), Commercio (1), Agricoltura e foreste (1), Caccia, pesca e itticoltura (1), Altro, che comprende il sostegno allo sviluppo locale, la programmazione negoziata, i programmi economici (1).

Le nove leggi classificate nel macrosettore Finanza regionale, suddiviso in quattro voci, appartengono tutte alla voce Bilancio e si tratta della legge di

bilancio, delle variazioni, dell'assestamento, del rendiconto annuale e della legge di stabilità.

L'ultima voce, il Multisetto, con cinque atti, contiene le leggi che dispongono nello stesso testo su materie appartenenti a macrosettori diversi, come la legge di manutenzione annuale, i collegati alle leggi finanziarie e tutte quelle leggi che non possono essere collocate in un macrosetto specifico.

Tabella n. 10 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2021

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2021	2021	2021
Ordinamento istituzionale Tot 2021 = 6	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	2		2
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni		1	1
	4. Personale e amministrazione	1	2	3
	5. Enti locali e decentramento			
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)			
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2021 = 6	8. Artigianato			
	9. Professioni (incluse le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	1		1
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi			
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche	1		1

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2021	2021	2021
	14. Commercio, fiere e mercati		1	1
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ititurismo)			
	16. Agricoltura e foreste		1	1
	17. Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)	1		1
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2021 = 12	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	5		5
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	5		5
	23. Risorse idriche e difesa del suolo			
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)	1		1
	25. Viabilità			
	26. Trasporti			
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria	1		1
Servizi alla persona e	30. Tutela della salute			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2021	2021	2021
alla comunità Tot 2021= 11	31. Alimentazione			
	32. Servizi sociali	1	3	4
	33. Istruzione scolastica e universitaria			
	34. Formazione professionale			
	35. Lavoro		1	1
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali	3	3	6
	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			
Finanza regionale Tot 2021 = 9	44. Bilancio	9		9
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisetto ⁹⁷ Tot 2021 = 5	48. Multisetto	5		5
	TOTALE	37	12	49

⁹⁷ 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.

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le quarantanove leggi prodotte nel 2021 si collocano per il 49 per cento (24 in numero assoluto)⁹⁸ alla voce novella. Si tratta di leggi di manutenzione, vale a dire leggi che utilizzano la tecnica della modifica puntuale ed espressa della normativa in vigore.

Alla voce testo nuovo sono ascritti venti testi di legge corrispondenti al 40,8 per cento della produzione legislativa esaminata. Altre cinque leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (10,2%). Come da diversi anni a questa parte anche per il 2021 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2021 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di ‘novellazione’ con il 49 per cento, ma si tratta di un dato leggermente in diminuzione rispetto al 50,7 per cento del 2020 e al 52,3 per cento del 2019, ancora di più se si confronta con il dato del 2018 che si era attestato al 54,4 per cento. Questo dato, pur in diminuzione rispetto al passato, va letto insieme alla rilevazione dei testi classificati alla voce tecnica mista, cioè 5 leggi, corrispondenti al 10,2 per cento del totale. Queste ultime sono leggi che introducono disposizioni nuove nell’ordinamento, ma contemporaneamente svolgono operazioni di modifica su leggi già in vigore e quindi di novellazione dei testi esistenti. La tecnica mista vede un dato in aumento rispetto agli anni precedenti: nel 2020 aveva raggiunto il 7,4 per cento e nel 2019 si era attestato al 13,4 per cento; un dato che, al momento, sembra piuttosto altalenante.

Resta però confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi.

Tabella n. 11– Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2021	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	20	40,8
Novella	24	49,0
Tecnica mista	5	10,2
Testo unico	0	0
Totale	49	100

⁹⁸ Il dato differisce da quello delle leggi di manutenzione perché una legge è rientrata nella voce tecnica mista, dove sono inserite anche le leggi di modifica delle leggi di bilancio che, nella tipologia normativa, sono inserite alla voce dedicata.

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2021, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono dodici sul totale delle quarantanove leggi approvate nell'anno e corrispondono al 24,5 per cento.

La produzione di iniziativa consiliare del 2021 risulta, in percentuale, leggermente in aumento rispetto ai dati del 2020 preso come intero anno⁹⁹ (diverso è se si guarda ai due mesi iniziali della undicesima legislatura), ed è sostanzialmente una conferma, l'aumento risulta dello 0,1 per cento.

Anche nel 2021 la produzione legislativa vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo. Non si può che confermare quanto detto negli anni precedenti, cioè che il sempre maggiore successo di tali proposte nasce dall'iniziale successo delle proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, dovuto sia alla materia propria del Consiglio che alla provenienza da forze di maggioranza e di opposizione, entrambe rappresentate nell'Ufficio di presidenza, ma si è poi ampliato ad altre proposte di origine consiliare ed espresso in molte e varie materie.

Le leggi regionali di iniziativa consiliare del 2021 sono state espressione dell'Ufficio di presidenza in sei casi su dodici; in altri quattro casi provengono dalla maggioranza, e in due casi le proposte sono nate all'interno delle commissioni, raccogliendo anche l'adesione del Movimento 5 Stelle (in un caso) che pure è all'opposizione.

Di seguito la tabella riassuntiva dell'incidenza delle leggi di iniziativa consiliare dall'inizio della undicesima legislatura.

Tabella n. 12 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2020*	2	12	16,7
2021	12	49	24,5
Totale legislatura	14	61	22,9

* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura.

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Considerando la produzione legislativa del 2021, l'esame sotto il profilo della tipologia normativa vede sette leggi alla voce manutenzione; altre due leggi appartengono alla categoria settore; tre leggi hanno natura provvedimento.

⁹⁹ Cfr. il Rapporto sulla legislazione, anno 2020, paragrafo 8.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare e, con sette leggi, cioè il 58,3%, rappresenta il raggruppamento più frequentato.

La produzione legislativa di origine consiliare è composta da leggi poco corpose che raccolgono le disposizioni, almeno per quanto riguarda la composizione quantitativa in articoli e commi, in pochissimi articoli e pochi commi. Anche se nel 2021 non manca almeno un intervento più corposo e cioè la legge regionale 51/2021 (Iniziativa istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Modifiche alla l.r. 46/2015) che raggiunge i 14 articoli e i 25 commi.

Gli interventi manutentivi si occupano di varie materie: dalla cultura (l.r. 20/2021 e l.r. 51/2021), all'agricoltura e foreste (l.r. 52/2021), al commercio, fiere e mercati (l.r. 30/2021), all'ambito istituzionale e organizzativo (l.r. 10/2021, l.r. 28/2021, l.r. 39/2021).

Le tre leggi regionali di iniziativa consiliare classificate alla voce provvedimento sono interventi a sostegno di categorie economiche in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria o ad associazioni di volontariato (l.r. 1/2021, l.r. 2/2021, l.r. 3/2021). Le due leggi di settore riguardano le attività culturali (l.r. 16/2021), e la tutela e la sicurezza sul lavoro (l.r. 18/2021).

Tabella n. 13 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nella undicesima legislatura (anni 2020 e 2021)

ANNO	2020*		2021	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	0	0	0	0
SETTORE	0	0	2	16,7
INTERSETTORIALE	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	3	25,0
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0
MANUTENZIONE	2	100	7	58,3
BILANCIO	0	0	0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	2	100	12	100

* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2021 occupa tre dei sei ambiti individuati, con tre leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale, due leggi collocate nello Sviluppo economico e attività produttive, sette leggi nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità. Nessuna legge del 2021 può essere ascritta all'ambito Territorio ambiente e infrastrutture, né al macrosettore della Finanza regionale, né al Multisetto (Tab. 14).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le 12 leggi di iniziativa consiliare coprono 7 materie, cioè il 14,5 per cento.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono i Beni e le attività culturali (3), i Servizi sociali (3 leggi), il Lavoro (1), nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità; all'interno dello Sviluppo economico le leggi regionali di iniziativa consiliare sono presenti alla voce Commercio, fiere e mercati (1) e all'agricoltura e foreste (1). Infine per il macrosettore Ordinamento istituzionale una legge rientra nella voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea e due alla voce Personale e amministrazione.

Il profilo della distribuzione per macrosettori e per materie conferma, come anche la tipologia normativa, la caratteristica delle leggi di iniziativa consiliare di occuparsi non più solo dei settori e delle materie che si consideravano tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare.

Quindi, anche nella nuova legislatura, con un numero ridotto di interventi normativi, come è il dato rilevato per il 2021, l'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio.

Tabella 14 - Classificazione per macrosettore undicesima legislatura (anni 2020 e 2021) per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI ----- MATERIE	2020	2021	TOTALI
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	2	3	5
SVILUPPO ECONOMICO	0	2	2
SERVIZI ALLA PERSONA	0	7	7
TERRITORIO AMBIENTE	0	0	0
FINANZA REGIONALE	0	0	0
MULTISETTORE	0	0	0
TOTALI	2	12	14

* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Per il 2021 non si può che ribadire quanto evidenziato negli anni precedenti. Anche la produzione legislativa dell'anno 2021, 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.

Come evidenziato in altre parti di questa relazione (tab. 11), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 49 per cento, mentre un altro 10,2 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, cosiddetta tecnica mista.

Dal punto di vista dell'uso della tecnica legislativa non ci sono state operazioni consistenti di riordino settoriale o per materia tramite nuove leggi abrogative anche di (numerose) leggi precedenti o tramite l'approvazione di testi unici.

9.2. LEGGI IN VIGORE

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2021 sono 1.367. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.632) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.265).

La Regione Toscana, ormai da molto tempo, cerca di far emergere dal numero delle leggi formalmente in vigore il numero delle leggi regionali toscane *sostanzialmente* in vigore. Questo dato è ricavato sottraendo dal dato formale le leggi di bilancio, comprese le variazioni, le leggi di rendicontazione annuale, e il numero delle leggi che contengono solo modifiche e che quindi sono confluite interamente nel testo base. Applicando questo criterio e svolgendo questo tipo di sottrazioni alla fine del 2021 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 778 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Tra le leggi regionali in vigore si segnalano quelle leggi che hanno subito numerosissime modifiche nel tempo e che anche per il 2021 hanno continuato ad essere novellate.

La legge regionale che ha subito e che continua ad essere novellata costantemente è la 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, che dal 2005 al 2021 è stata modificata da 50 leggi regionali e ciascuna legge è intervenuta su più articoli e disposizioni; una media di più di tre leggi di modifica all'anno.

Altra legge su cui si interviene quasi ogni anno e a volte più volte nello stesso anno, è la legge regionale 3 del 1994 che recepisce la disciplina statale in materia di protezione della fauna selvatica (ma detta anche disposizioni relative alla caccia), sottoposta a numerosi interventi di modifica a partire dal 1997, è arrivata, con gli interventi del 2021, a 37 leggi regionali che intervengono a modificarla.

Proseguendo nell'exkursus delle leggi regionali che negli anni hanno subito un numero consistente di modifiche vanno segnalate anche la legge regionale 25/1998 (in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) che, con l'ultimo intervento del 2021, è stata modificata da 37 leggi, la legge regionale 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che a fine 2020 ha raggiunto 35 leggi di modifica. Ma si segnala anche la legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione del personale) con 26 leggi di modifica, le ultime due nell'anno 2021.

E tra le leggi un po' più recenti si segnalano la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio) che è stata modificata da 24 leggi di cui 6 nel 2017, 4 nel 2019, 3 nel 2020 e ancora una volta nel 2021; la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata da 24 leggi regionali e la legge di riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 56/2014 (l.r. 22/2015) su cui si è intervenuti ancora una volta nel 2021 arrivando a 22 leggi di modifica.

Come già specificato nei precedenti rapporti e nel paragrafo dedicato alla tecnica legislativa, formalmente gli interventi manutentivi sono effettuati, quasi sempre, applicando correttamente le regole della novellazione, ciononostante un eccessivo uso delle modifiche rende difficile la lettura dei testi soprattutto perché in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Le leggi regionali entrate in vigore anticipatamente nel 2021, sono il 65,4 per cento, pari a 32 leggi su 49. Hanno, invece, la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione il 32,6 per cento delle leggi

regionali dell'anno 2021, cioè 16 leggi su quarantanove; una legge ha l'entrata in vigore posticipata a data certa¹⁰⁰.

Per entrata in vigore anticipata si intende che la legge entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, oppure, come in diversi altri casi, l'entrata in vigore è prevista per il giorno stesso della pubblicazione.

Delle 32 leggi del 2021 con l'entrata in vigore anticipata, 12 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, e 20 leggi entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

Le leggi interessate da un'entrata in vigore contemporanea alla pubblicazione sono principalmente quelle in materia finanziaria e le leggi loro collegate (l.r. 9, 21, 31, 32, 43, 44, 45, 54, 55, 56 del 2021).

Ma hanno l'entrata in vigore al giorno stesso della pubblicazione anche la legge regionale 5/2021¹⁰¹ e la legge regionale 38/2021¹⁰²

Le restanti leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sono leggi che dispongono interventi di varia natura dovuti alla crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19 (l.r. 1, 2, 3, 15 del 2021), ma anche materie più varie, per citarne alcune si va dagli interventi di riqualificazione del patrimonio storico e di pregio degli enti locali toscani (l.r. 7/2021), agli interventi di sostegno per le città murate e le fortificazioni della Toscana (l.r. 8/2021), alla valorizzazione del patrimonio storico – culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana. Disciplina delle rievocazioni storiche regionali (27/2021). Ma anche a provvedimenti relativi all'inquinamento dell'aria (l.r. 26/2021), alla gestione delle acque reflue (l.r. 36/2021), ai rifiuti delle utenze urbane non domestiche (l.r. 14/2021), alla depurazione di carattere prevalentemente industriale (l.r. 17/2021); e ancora ai rimborsi elettorali per gli enti locali (l.r. 6/2021 e l.r. 19/2021).

Dieci delle trentadue leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti¹⁰³.

¹⁰⁰ La legge regionale 24 dicembre 2021, n. 51 (Iniziativa istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Modifiche alla l.r. 46/2015), pubblicata sul BURT del 28 dicembre 2021, prevede la propria entrata in vigore il 15 gennaio 2022.

¹⁰¹ Legge regionale 5/2021 (Disposizioni urgenti in materia di sismica e di gestione dei rifiuti in adeguamento alla normativa statale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 69/2019 e 22/2015).

¹⁰² Legge regionale 38/2021 (Disposizioni per la promozione dei servizi integrativi di comunità per la gestione degli alloggi sociali).

¹⁰³ Non sono state conteggiate le modifiche introdotte dalle leggi di bilancio (variazioni, rendiconto, stabilità).

Tabella n. 15 - Entrata in vigore delle leggi della undicesima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE “NORMALE”		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2020	2	16,7	10	83,3	0	0	12	100
ANNO 2021	16	32,6	32	65,4	1	2,0	49	100

10. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE

La produzione legislativa dell’anno 2021 permette di evidenziare alcuni elementi:

1. la produzione del 2021, per la prima volta è in diminuzione e si è attestata sotto le 50 leggi approvate annualmente;
2. la competenza legislativa più esercitata dalla Regione è quella “mista”, accogliendo, cioè, in un’unica legge sia interventi in materie su cui dispone anche lo Stato, sia interventi su materie spettanti esclusivamente alla potestà legislativa regionale;
3. si conferma il dato di una produzione annuale composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti;
4. l’iniziativa consiliare è presente e continua a mantenere un alto tasso di successo;
5. l’uso dell’entrata in vigore anticipata è in aumento rispetto agli anni precedenti¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cfr. i rapporti degli anni precedenti relativi ai paragrafi sull’entrata in vigore.

PARTECIPAZIONE AL PROCESSO LEGISLATIVO

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

La Commissione di controllo, per i suoi caratteri costitutivi svolge un'attività a carattere trasversale. Pertanto merita sottolineare che la convergenza dell'indagine analitica effettuata da diverse commissioni sul medesimo oggetto non porta a collisioni ma è un'occasione di sinergie tra strutture e di interazione tra forme e livelli di giudizi diversi. La Commissione di controllo ha carattere sintetico e politico, costituisce l'occasione più significativa di un sindacato ad ampio raggio sulla coerenza sistematica e istituzionale dei contenuti programmatori specifici.

Le funzioni della Commissione sono sintetizzabili in tre funzioni: di controllo, referente e di vigilanza.

Nell'anno 2021 la Commissione ha esaminato complessivamente 9 atti e più precisamente 3 proposte di deliberazioni e 6 proposte di legge.

1. FUNZIONE DI CONTROLLO

La Commissione ha espresso 1 parere preventivo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale generale e di settore, prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Nessun atto è stato dichiarato improcedibile.

Infine sono stati esaminati ai fini delle "osservazioni", per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione, 5 atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'asestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

2. FUNZIONE REFERENTE

Sulla proposta di deliberazione 94, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2020, divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 41/2021, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, auspicando che l'avanzo di amministrazione venga utilizzato per migliorare beni e servizi strumentali per l'esercizio delle funzioni del Consiglio regionale e delle sue articolazioni.

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 94/2021 è quello di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 118/2011¹⁰⁵, 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 43, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2020, divenuta poi legge regionale 24/2021, 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.

Il rendiconto 2020 presenta un disavanzo finanziario; tale disavanzo deriva dal debito autorizzato e non contratto (i c.d. mutui a pareggio) che pur essendo diminuita, la quota del suddetto disavanzo, rimane comunque di importo rilevante ed in grado di condizionare le decisioni sulle politiche di spesa.

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 150, concernente (Bilancio consolidato per l'anno 2020 - Approvazione ai sensi del D.Lgs. 118/2011 - Art. 68), divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 102/2021, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza. 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

¹⁰⁵ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 113 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali,

proprie società controllate e partecipate ricomprese nel perimetro di consolidamento.

Il Bilancio consolidato della Regione Toscana per l'esercizio 2020 evidenzia un risultato economico positivo. Poiché tutti gli enti e le società inserite nel perimetro, con la sola eccezione di Fidi Toscana, CoSviG. S.c.r.l., Consorzio LaMMA, Consorzio METIS e Istituto degli Innocenti ASP sono partecipate esclusivamente da Regione Toscana, ne deriva che il risultato economico consolidato è in massima parte di pertinenza di quest'ultima. Tutti gli enti e le società comprese nel perimetro di consolidamento, con la sola eccezione sotto indicata, hanno trasmesso i bilanci d'esercizio approvati, o in corso di approvazione da parte dell'organo deliberante, che presentano un risultato d'esercizio positivo. L'Ente parco regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli alla data di trasmissione della documentazione richiesta, non avendo ancora concluso le scritture di assestamento, ha presentato un bilancio di verifica al 31/12/2020, redatto in data 07/08/2021, che evidenzia un risultato provvisorio negativo.

3. FUNZIONE 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 gli assessori, con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio regionale e con i rappresentanti degli enti dipendenti della Regione. Ulteriori incontri si sono tenuti con i vertici amministrativi delle società partecipate del settore fieristico affinché la Commissione venisse a conoscenza della *mission* precisa e della situazione economico finanziaria delle stesse.

Tabella – Audizioni svolte dalla Commissione (anno 2021)

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 25 gennaio	Dirigente del Settore "Patrimonio e logistica"	In merito alla gestione del patrimonio regionale

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 22 febbraio	Presidente della D.S.U. Toscana	In merito alla gestione del patrimonio e attività contrattuale dell'ente
Audizione 8 marzo	Direttore A.R.S. Toscana	In merito alla gestione del patrimonio e attività contrattuale dell'ente
Audizione 22 marzo	Direttore di I.R.P.E.T	In merito alla gestione del patrimonio e attività contrattuale dell'ente
Audizione 12 aprile	Presidente di Firenze Fiera S.p.A.	In merito alla situazione economico finanziaria, l'utilizzo possibile del patrimonio e verificare il corretto adempimento della <i>mission della</i> società.
Audizione 26 aprile	Presidente di Fidi Toscana	In merito alla cessazione delle azioni della Centrale del Latte, con relativo pagamento del prezzo parziale e, a parziale pagamento, l'acquisizione anche delle azioni della Newlat e la situazione economico-finanziaria della società
Audizione 10 maggio	Presidente della Regione Toscana Eugenio Giani Assessore Stefano Ciuoffo Amministratore unico delle Terme di Montecatini Sindaco di Montecatini Terme	In merito alle Terme di Montecatini S.p.A.
Audizione 17 maggio	Amministratore unico di Arezzo Fiere S.p.A.	In merito alla situazione economico finanziaria, l'utilizzo possibile del patrimonio e verificare il corretto adempimento della <i>mission della</i> società.
Audizione 31 maggio	Direttore di Toscana Promozione	In merito al comparto turistico della Regione Toscana

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 21 giugno	Amministratore unico di Carrara Fiere S.p.A.	In merito alla situazione economico finanziaria, l'utilizzo possibile del patrimonio e verificare il corretto adempimento della <i>mission</i> della società.
Audizione 27 settembre	Direttore Generale dell'Avvocatura Regionale, Affari Legislativi e Giuridici	In merito contenzioso regionale e al fondo rischi contenzioso
Audizione 18 ottobre	Responsabile del Settore Servizi generali e amministrazione del Patrimonio Responsabile del Settore Gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare regionale	In merito alla gestione e amministrazione del patrimonio regionale
Audizione 8 novembre	Presidente di Firenze Fiera S.p.A	In merito al piano industriale della società
Audizione 13 dicembre	Assessore Stefano Ciuoffo	In merito alla situazione della società Terme di Montecatini SpA e relativa procedura di dismissione delle quote societarie

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Maria Palchetti

1. PREMESSA

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è “*un organo di consultazione fra regioni ed enti locali*” previsto all’articolo 123 comma 4 della Costituzione. L’articolo 66 dello Statuto della Toscana, lo qualifica quale “*organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta*”. Ai sensi di quanto previsto dalla legge regionale 21 marzo 2000, n. 36, il Consiglio delle autonomie locali interviene nei processi decisionali della Regione in attuazione del principio di raccordo e consultazione permanenti tra Regione ed enti locali. La legge trova attuazione nel regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali.

Il Consiglio delle autonomie locali esprime parere obbligatorio sulle proposte di atti all’esame del Consiglio regionale che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali, al riparto di competenze tra Regione ed enti locali, alla istituzione di enti e agenzie regionali e può esprimere eventuali osservazioni su tutte le altre proposte depositate in Consiglio regionale.

Negli ultimi anni si è aperta una riflessione riguardo l’utilità di una revisione della legge istitutiva del Consiglio delle autonomie locali e del regolamento attuativo al fine di rinnovare il suo ruolo e le sue competenze all’interno dell’ordinamento regionale.

2. ATTI ASSEGNATI

Nel corso dell’anno 2021 sono state convocate 9 sedute in cui il Consiglio delle autonomie locali ha espresso parere obbligatorio su 13 proposte di legge, 4 proposte di deliberazione e 2 proposte di regolamento.

Il CAL ha deciso di non esprimere parere su 4 proposte di legge e su una proposta di deliberazione. Ha esercitato la facoltà di esprimere osservazioni facoltative in una sola occasione, in riferimento a una proposta di legge di iniziativa consiliare (proposta di legge 67 “Interventi di sostegno per la riqualificazione e la manutenzione delle strade forestali”).

I pareri espressi sono stati tutti favorevoli, la maggior parte dei quali con raccomandazioni. In un caso sono state formulate condizioni.

2.1 PARERI OBBLIGATORI

I pareri obbligatori sulle proposte di legge di iniziativa della Giunta e di iniziativa del Consiglio regionale hanno riguardato:

- proposta di legge 42, avente a oggetto (Disposizioni sui rimborsi elettorali per le elezioni regionali del 2020. Modifiche alla legge regionale 74/2004). Il

CAL ha espresso parere favorevole all'unanimità con la raccomandazione di ridurre al minimo la dilazione dei tempi anche in considerazione del fatto che i comuni hanno anticipato le spese, con importi rilevanti in rapporto alla dimensione organizzativa;

- proposta di legge 53, avente a oggetto (Ulteriori misure urgenti per il conseguimento dei valori limite giornalieri, per il materiale particolato PM10, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni. Nel prendere atto della necessità di approvare il provvedimento alla luce delle procedure europee in corso, ha ritenuto opportuno ricordare la necessità di assicurare tempi adeguati per i rimedi previsti e ha evidenziato la non adeguatezza degli stanziamenti regionali previsti per il triennio 2021-2023 per l'attuazione degli interventi individuati dai Piani di azione comunale (PAC) e ciò in considerazione dell'ampiezza dell'area interessata dal provvedimento normativo, del numero di comuni e della popolazione coinvolta. Le misure sono anche finalizzate a incentivare la sostituzione degli impianti di riscaldamento civile a biomassa con impianti alternativi a basse emissioni ed è dunque necessario, evidenzia il parere del CAL, uno stanziamento commisurato agli effettivi fabbisogni del territorio;
- proposta di legge 62, avente a oggetto (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r. 32/2003). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole;
- proposta di legge 64, avente a oggetto (Norme per incentivare le adozioni e per ridurre gli abbandoni degli animali di affezione). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole;
- proposta di legge 66, avente a oggetto (Norme in materia di rifiuti. Disposizioni per l'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti e soppressione dell'osservatorio regionale per il servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alla legge regionale 25/1998 e alla legge regionale 69/2011). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni. Nel dettaglio e al fine di assicurare un quadro certo e stabile di programmazione della gestione dei rifiuti viene raccomandata l'individuazione di soluzioni utili a garantire il contenimento dell'esigenza di "fare presto" con quella di "fare bene", salvaguardando le prerogative di tutti i soggetti istituzionali interessati, considerata la delicatezza e la rilevanza del tema e le ricadute sui territori, sui

cittadini e sulle imprese. Il CAL ha espresso inoltre l'auspicio di un sostanziale e reale coinvolgimento delle province, accanto a comuni e Autorità di ambito territoriale ottimale (AATO);

- proposta di legge 68, avente a oggetto (Disposizioni urgenti per la sicurezza urbana e la fruibilità dei centri abitati e per la prevenzione degli infortuni e i decessi legati all'uso di monopattini a propulsione prevalentemente elettrica assimilati a velocipedi). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni evidenziando come la rapida diffusione dei monopattini elettrici ponga come ineludibile la questione della sicurezza stradale e della prevenzione degli incidenti con la conseguente condivisione di interventi e iniziative a ciò finalizzate, nelle more dell'adozione di una disciplina da parte del Parlamento. Il CAL ha inoltre segnalato la necessità di una regolamentazione chiara e omogenea sui territori, evidenziando l'utilità di chiarimenti in merito ad alcuni aspetti tecnici della normativa;
- proposta di legge 74, avente a oggetto (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012 e 65/2014). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con raccomandazioni. In particolare, pur condividendo la proposta di legge, è stata segnalata l'opportunità di incidere in misura minima sulla legge regionale 65 del 2014, ossia solo con piccoli correttivi tecnici. E ciò in quanto sul governo del territorio è necessario aprire un confronto ampio e complessivo, con adeguato percorso di confronto istituzionale che possa portare a un intervento organico di riforma e di semplificazione procedurale;
- proposta di legge 83, avente a oggetto (Istituzione della Conferenza permanente per il mare e i territori costieri e insulari. Adeguamento della modulistica unica nazionale alle normative regionali di settore. Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 "Norme sul sistema delle autonomie locali"). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con raccomandazioni e con una proposta di emendamento a firma congiunta dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione province d'Italia (UPI). È stata condivisa l'importanza di introdurre strumenti diretti alla valorizzazione della costa toscana e di dedicare attenzione particolare alle isole minori anche al fine di supportare gli enti di piccole dimensioni nell'accesso e nell'utilizzo di finanziamenti e progetti specifici;
- proposta di legge 87, avente a oggetto (Attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici: disposizioni in materia di attività dell'Agenzia regionale recupero risorse s.p.a ("ARRR") ed in materia di energia. Modifiche alle leggi regionali 87/2009 e 39/2005). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con raccomandazioni, esortando a definire con ANCI e con i comuni, nella fase attuativa, le modalità organizzative;
- proposta di legge 90, avente a oggetto (Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro Unico Nazionale del Terzo settore in

Toscana). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con condizioni, proponendo un ruolo delle province nella tenuta dei registri;

- proposta di legge 92, avente a oggetto (Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Modifiche alle leggi regionali 10/2010 e 65/2014). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con la raccomandazione di incidere in misura minima sulla legge regionale 65 del 2014 poiché in merito a essa è necessario aprire un percorso di confronto istituzionale;
- proposta di legge 96, avente a oggetto (Bilancio di previsione finanziario 2022-2024). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con raccomandazioni;
- proposta di legge 97, avente a oggetto (Legge di stabilità per l'anno 2022). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con raccomandazioni.

In merito alla manovra di bilancio regionale (proposte di legge 96, 97 e proposta di deliberazione 157 recante nota di aggiornamento al DEFR 2022), il CAL ha rappresentato le difficoltà per l'esame della documentazione in pochi giorni, evidenziando altresì la mancata convocazione del Tavolo di concertazione istituzionale dedicato alla manovra. Nel merito è stata rappresentata la forte preoccupazione per lo squilibrio di parte corrente per circa 150 milioni di euro, auspicando a tal fine un intervento correttivo. In riferimento alla legge di stabilità regionale e al provvedimento "collegato" il CAL ha manifestato apprezzamento per gli interventi di rifinanziamento sui territori, raccomandando un intervento correttivo rispetto al contributo a favore delle famiglie con figli minori disabili per assicurare la conferma dell'attuale livello di sostegno.

Il Consiglio delle autonomie locali ha espresso positiva valutazione in ordine al finanziamento per la manutenzione della rete ciclabile di interesse regionale prevista nel Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM) e per l'intervento finanziario della Regione in importanti infrastrutture territoriali: portuali (Marina di Carrara, art. 3) tramviarie (Area fiorentina, art. 4), ferroviarie (seppur con uno slittamento dei tempi al 2023 per la Pistoia Lucca, art. 1).

Il CAL ha inoltre positivamente valutato, per quanto riguarda il "collegato", il finanziamento in favore dei comuni per la progettazione di interventi finanziabili da fondi del PNRR, ritenendo tuttavia fondamentale che a fianco dei contributi e del sostegno della Regione, il sistema territoriale toscano sviluppi e consolidi meccanismi di cooperazione e di collaborazione interistituzionale, in primo luogo tra province e comuni mediante lo sviluppo degli uffici tecnici e delle stazioni uniche appaltanti di province e unioni, per assicurare livelli di progettazione adeguati per gli enti più piccoli.

In merito alla nota di aggiornamento al documento di economica e finanza il CAL ha chiesto un'analisi distinta tra il documento con le previsioni

economiche e la parte programmatica e il primo allegato contenente i progetti regionali da sviluppare. Lo scenario descritto è stato considerato preoccupante sia sotto il profilo dell'attività produttiva industriale (es. comparto Moda) sia per il mercato del lavoro (nuovi avviamenti con contratti a termine). Il CAL ha ricordato la necessità di tenere insieme, con equilibrio, investimenti produttivi, utili ad accelerare la ripresa economica e politiche di welfare, al fine di sostenere le categorie più deboli e ha espresso preoccupazione per la complessiva riduzione di risorse, pur comprendendo come la flessione derivi dalla riduzione di finanziamenti vincolati e dall'andamento del ciclo di programmazione europea.

Sono stati inoltre espressi pareri obbligatori su:

- proposta di deliberazione 46, avente a oggetto “Integrazione alla Nota di aggiornamento al DEFR 2021”. Il CAL ha espresso, all’unanimità, parere favorevole con le raccomandazioni contenute nei pareri istruttori resi da UPI Toscana e da ANCI Toscana;
- proposta di deliberazione 49, avente a oggetto “Adozione della modifica del Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana - Revoca della deliberazione CR n. 41 del 7 luglio 2020 e nuova approvazione”. Il CAL ha espresso, all’unanimità, parere favorevole con le raccomandazioni contenute nei pareri istruttori resi da UPI Toscana e da ANCI Toscana.
- proposta di deliberazione 115, avente a oggetto (Documento di economia e finanza regionale 2022. Approvazione). Il CAL ha espresso, all’unanimità, parere favorevole con raccomandazioni. In particolare, pur muovendo dalla necessaria considerazione delle criticità indotte dall'emergenza sanitaria, è stato considerato essenziale un accrescimento dell'intervento finanziario pubblico basato in primo luogo su investimenti e riforme del PNRR. Proprio il periodo di crisi deve essere l'occasione per superare la fase di tagli e penalizzazione sugli enti locali, primi realizzatori sul territorio degli interventi a favore dei cittadini. Sono stati valutati positivamente gli investimenti in: opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici; prevenzione del rischio idrogeologico; tutela ambientale; interventi nel settore della viabilità e dei trasporti; interventi di edilizia sanitaria e di edilizia residenziale pubblica; interventi a favore delle imprese. E proprio a tal fine il CAL ha rinnovato al Consiglio regionale la proposta di avviare la cabina di regia istituzionale sul PNRR. Il CAL ha considerato essenziale la promozione, da parte della Regione, di una rinnovata politica di sviluppo economico a livello territoriale con il protagonismo di province e comuni. In riferimento a specifici fondi, il CAL ha rinnovato la richiesta di rifinanziamento del fondo per la montagna. Il parere reso ritiene altresì imprescindibile che l'equilibrio di bilancio non sia perseguito attraverso una manovra di aggravio fiscale sui contribuenti toscani. Il CAL ha infine espresso preoccupazione per la riduzione di risorse su una

- serie di missioni e programmi (relazioni finanziarie con altre autonomie locali, turismo, diritti sociali, soccorso civile, sviluppo economico);
- proposta di deliberazione 157, avente a oggetto (Nota di aggiornamento al DEFR 2022. Approvazione). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con le raccomandazioni indicate nella nota congiunta a firma ANCI e UPI;

Il Consiglio delle autonomie locali ha formulato parere obbligatorio sulle seguenti proposte di modifica di regolamento:

- modifiche al DPGR 9 gennaio 2018, n. 2/R (Regolamento di attuazione dell'art. 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"). Delibera Giunta regionale n. 1688 del 29 dicembre 2020. Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole;
- modifiche al Regolamento del 3 agosto 2004 n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 23 giugno 2003, n. 30 (Disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in Toscana). Delibera Giunta regionale n. 686 del 5 luglio 2021. Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni e facendo proprie le proposte di modifica formulate con nota congiunta di ANCI e UPI.

In termini generali, il CAL pur esprimendo parere favorevole sui provvedimenti esaminati ha – in più occasioni – confermato la necessità di garantire al sistema delle autonomie locali il rispetto della preventiva concertazione prevista dalla legge regionale 1/2015¹⁰⁶ e dei tempi per l'invio della documentazione a corredo degli atti per la corretta esecuzione degli adempimenti di competenza.

2.2 OSSERVAZIONI FACOLTATIVE

Il Consiglio delle autonomie locali nel corso dell'anno 2021 ha formulato osservazioni facoltative sulla proposta di legge 67, avente a oggetto (Interventi di sostegno per la riqualificazione e la manutenzione delle strade forestali).

In tale occasione il Consiglio delle autonomie locali, pur esprimendo generale apprezzamento sulle finalità della proposta di legge sopraccitata, ha fatto proprie le osservazioni formulate da ANCI e UPI al fine di introdurre modifiche normative volte a evitare la produzione sui territori di effetti indesiderati e criticità.

¹⁰⁶ Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008).

3. LE ATTIVITÀ

3.1 COLLABORAZIONE CON LA SEZIONE REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI

Il Consiglio delle autonomie locali è tramite tra gli enti locali e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la formulazione di richieste di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché di pareri in materia di contabilità pubblica, così come previsto dall'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia).

L'operatività della funzione di raccordo tra il CAL e la Corte dei conti è resa possibile grazie alla convenzione del 16 giugno 2006 che, tra l'altro, ha disciplinato le modalità per la richiesta di consulenza, in materia di contabilità pubblica, da parte degli enti locali. Nel 2021 le richieste, pervenute al CAL ed inoltrate alla Sezione regionale di controllo, sono state 14 e hanno riguardato principalmente questioni relative al personale.

Per dare esecuzione sia alla convenzione, sia alla risoluzione 3/2006, con cui si disciplinano le modalità operative della medesima, sono disponibili sul sito i pareri della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Il collegamento con la banca dati del controllo della Corte dei conti consente di accedere ai testi integrali delle deliberazioni emesse dalla Sezione regionale di controllo della Toscana a partire dall'anno 2009.

3.2 NOMINE E DESIGNAZIONI

Ai sensi dell'articolo 66 comma 6 dello Statuto sono attribuite al Consiglio delle autonomie locali le nomine e le designazioni di competenza del sistema degli enti locali negli organismi regionali secondo quanto previsto dalla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

Nel corso dell'anno 2021 il Consiglio delle autonomie locali ha approvato 9 delibere relative alla nomina e alla designazione dei componenti dei seguenti organismi:

- Osservatorio paritetico della pianificazione;
- Conferenza tecnica regionale sulla polizia locale;
- Comitato regionale per il fondo per l'occupazione dei disabili;
- Fondazione Alessia Bellini;
- Conferenza permanente per la montagna;
- Comitato di indirizzo dell'osservatorio regionale della legalità;
- Consulta tecnica per le aree protette e la biodiversità;
- Commissione regionale per la tutela degli animali;
- Consulta regionale servizio civile.

LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Antonella Accardo

1. PREMESSA

La Conferenza permanente delle autonomie sociali è prevista nell'articolo 61 dello Statuto della Regione Toscana e trova specifica disciplina nella legge regionale 15 aprile 2014, n. 21¹⁰⁷. Alla Conferenza è attribuito il compito di garantire la rappresentanza dell'associazionismo sociale e del volontariato all'interno delle istituzioni. Rappresentanza che, nelle materie di competenza, si realizza attraverso la facoltà di presentare proposte al Consiglio regionale, oltre che con la formulazione di studi e ricerche, con l'espressione di parere obbligatorio sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale e sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti della programmazione regionale. Alla Conferenza è altresì attribuito un potere di verifica sugli esiti delle politiche regionali al fine di valutarne il concreto impatto sulla vita sociale.

La Conferenza è nominata dal Consiglio regionale a seguito di pubblicazione di avviso per la presentazione delle proposte di candidature delle rappresentanze. In data 4 novembre 2020 è stato pubblicato l'avviso per la presentazione di proposte di candidatura relative a nomine e designazioni di competenza del Consiglio regionale per incarichi con durata coincidente con la legislatura regionale. Avviso cui non ha fatto seguito la ricezione di candidature. La Conferenza, di conseguenza, non è stata ricostituita per la legislatura in corso.

La precedente Conferenza ha concluso i propri lavori, al termine del periodo di prorogatio, nei primi mesi dell'anno 2021.

2. FORMULAZIONE DI PARERI

Nel corso dell'anno 2021 è stata convocata una sola seduta in occasione della quale la Conferenza ha espresso, all'unanimità, parere favorevole sulla proposta di deliberazione n. 46 "Integrazione alla Nota di aggiornamento al DEFR 2021". La Conferenza ha valutato in modo positivo l'attenzione dedicata dalla Regione Toscana all'incentivazione della ripresa economica, rendendo disponibili risorse da destinare alle opere pubbliche e alla mobilità, oltre che al sostegno delle realtà imprenditoriali. Il parere favorevole è stato espresso non soltanto in ragione dei titoli dei progetti finanziati ma anche dell'organizzazione degli stessi, auspicando tuttavia il superamento dell'attuale strutturazione per progetti con l'adozione di un modello di integrazione e trasversalità, al fine di dare maggiore valenza ai programmi di integrazione, cooperazione e co-progettazione.

¹⁰⁷ Legge regionale 15 aprile 2014, n. 21 (Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali. Abrogazione della l.r. 20/2007).

COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

La Commissione regionale per le pari opportunità (CRPO), organo di tutela e garanzia ai sensi dell'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, è disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76¹⁰⁸. La Commissione in carica, nominata con deliberazione del Consiglio regionale n. 43 del 28 aprile 2021, è composta da ventuno componenti (tra le quali la Consigliera regionale di parità, in qualità di membro di diritto). Nella riunione di insediamento del 12 maggio 2021 sono state elette a maggioranza una presidente e due vicepresidenti. La Commissione uscente è rimasta in carica fino al 19 marzo 2021. Nel corso del 2021, si sono svolte 16 sedute di Commissione e l'Ufficio di presidenza si è riunito 17 volte.

1. RUOLO NEL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DEGLI ATTI CONSILIARI

La Commissione esprime pareri obbligatori sulle proposte di legge e di deliberazione che risultino di rilievo per le politiche di genere. Può inoltre esprimere osservazioni su atti all'esame del Consiglio regionale. In particolare, la Commissione esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge 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).

Nei primi mesi del 2021, in conseguenza dell'emergenza sanitaria, le sedute si sono svolte in modalità telematica. A partire dal mese di giugno le sedute sono state convocate anche in presenza e nei mesi di novembre e dicembre è stato possibile organizzare quattro importanti iniziative presso il Consiglio regionale. La Commissione si è espressa all'unanimità in due occasioni (proposta di deliberazione 137, proposta di legge al Parlamento 4) e si è espressa a maggioranza in altre dieci occasioni (proposte di legge 44, 54, 91, 95, 96, 97; proposte di deliberazione 46, 49, 115 e 157). Nel dettaglio:

- proposta di deliberazione 46 del 15 gennaio 2021, avente a oggetto (Integrazione alla nota di aggiornamento al DEFR 2021). La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole;
- proposta di deliberazione 49 del 26 gennaio 2021, avente a oggetto (Adozione della modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana - Revoca della deliberazione CR

¹⁰⁸ Legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 (Commissione regionale per le pari opportunità).

n. 41 del 7 luglio 2020 e nuova approvazione). La Commissione ha deciso di non esprimere parere, non ravvisando la sussistenza di questioni attinenti a politiche di genere;

- proposta di deliberazione 115 del 05 luglio 2021, avente a oggetto (Documento di economia e finanza regionale 2022. Approvazione). La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole;
- proposta di deliberazione 126 del 26 luglio 2021, avente a oggetto (Integrazione alla nota di aggiornamento al DEFR 2021). La Commissione non si è espressa nel merito rilevando la tardività della richiesta di parere, pervenuta solo a pochi giorni di distanza dalla precedente seduta della stessa Commissione, svoltasi in data 22 luglio 2021. Ricorrendo le condizioni previste dall'articolo 5, comma 4, della legge regionale 15 dicembre 2009 n. 76, e rilevata in particolare l'urgenza di deliberare senza possibilità di riunire in tempo utile l'ufficio di presidenza della Commissione ha deciso di non esprimere parere;
- proposta di deliberazione 137 del 14 ottobre 2021 avente a oggetto (Organismo toscano per il governo clinico. Comitato Tecnico Scientifico. Designazione dei componenti di cui all'articolo 49 sexies, comma 1, lettera e) della legge regionale 40/2005). La Commissione ha formulato, all'unanimità, osservazioni nel merito, con la raccomandazione per il Consiglio regionale di considerare la presenza di una propria rappresentante nella composizione dell'organismo toscano per il governo clinico, al fine di garantire un contributo in ordine ai processi che riguardano la medicina di genere e i percorsi clinici a essa associati;
- proposta di deliberazione 157 del 10 dicembre 2021, avente a oggetto (Nota di aggiornamento al DEFR 2022. Approvazione). La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole;
- proposta di legge 44 del 20 maggio 2021, avente a oggetto (Disposizioni in materia di requisiti di accesso e incarichi dei direttori della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 1/2009). Revoca della proposta di legge n. 30 del 16/11/2020 e della proposta di legge n. 1 del 02/03/2021". La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni. In particolare, è stato rilevato l'uso di un linguaggio amministrativo non rispondente a quanto disposto con deliberazione della Giunta regionale 678 del 26 luglio 2017 (approvazione del Piano delle azioni positive per il personale della Regione Toscana per il triennio 2017/2019, che prevede al punto 1 - allegato "Iniziativa di informazione e sensibilizzazione del personale" - l'adozione di Linee guida operative per l'uso di un linguaggio amministrativo di tipo non sessista negli atti e nei documenti emanati dall'Amministrazione da portare a conoscenza di tutto il personale dipendente) e con decisione 16 della Giunta regionale dell'11 marzo 2019 (adozione di "Linee guida operative per l'uso di un linguaggio amministrativo

non sessista negli atti e nei documenti di Regione Toscana”);

- proposta di legge 54 del 19 luglio 2021, avente a oggetto (Disposizioni in materia di incarichi regionali. Modifiche alla legge regionale 5/2008). La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con condizioni. In particolare, è stato suggerito il ripristino dell’articolo 1 nella sua vigente formulazione, la modifica dell’articolo 7 con previsione di un numero pari di nominativi di entrambi i generi negli atti di nomina o designazione contestuale di due o più componenti e con richiesta di esplicita motivazione in caso di deroga al principio di parità;
- proposta di legge 56 del 23 luglio 2021, avente a oggetto (Bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023 – Prima variazione). Ricorrendo anche in questo caso i motivi di urgenza di cui all’articolo 5, comma 4, della legge regionale 15 dicembre 2009 n. 76, l’ufficio di presidenza della Commissione ha deciso di non esprimere osservazioni;
- proposta di legge al Parlamento 4 del 30 luglio 2021, avente a oggetto (Incentivi per garantire la presenza di medici nei presidi ospedalieri e territoriali delle zone disagiate e/o interne. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992 n. 421). La Commissione ha espresso, all’unanimità, osservazioni evidenziando la necessità di porre particolare attenzione per la medicina di genere, spesso penalizzata nelle aree interne della Toscana. Ciò con specifica attenzione agli incentivi ai professionisti sia per mantenere i presidi attualmente esistenti senza interruzione di servizio sia per istituirne di nuovi soprattutto nelle aree più disagiate del nostro territorio;
- proposta di legge 91 del 6 dicembre 2021, avente a oggetto (Disposizioni in materia di accesso alla qualifica dirigenziale. Modifiche alla legge regionale 1/2009). La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni, rilevando l’uso di un linguaggio amministrativo non rispondente a quanto disposto con deliberazione della Giunta regionale 678 del 26 giugno 2017 e con decisione della Giunta Regionale 16 dell’11 marzo 2019;
- proposta di legge 95 del 10 dicembre 2021, avente a oggetto (Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni). La Commissione ha espresso, a maggioranza, osservazioni, suggerendo di inserire all’art. 2 un richiamo alla promozione e alla valorizzazione di progetti che abbiano come obiettivo la parità di genere e la lotta agli stereotipi nell’ambito dell’associazionismo prevalentemente giovanile nonché la valorizzazione e riqualificazione di spazi pubblici con progetti che incentivino la conciliazione dei tempi vita-lavoro delle donne e la condivisione dei compiti di cura familiari;
- proposta di legge 96 del 10 dicembre 2021, avente a oggetto (Disposizioni in

materia di accesso alla qualifica dirigenziale. Modifiche alla l.r. 1/2009). La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole;

- proposta di legge 97 del 10 dicembre 2021, avente a oggetto (Legge di stabilità per l'anno 2022). La Commissione ha espresso, a maggioranza, parere favorevole.

2. LE ALTRE ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

È proseguito nel 2021 il lavoro di monitoraggio sul rispetto del principio di pari opportunità e rappresentanza di genere nelle nomine effettuate dalla Regione Toscana e nell'ambito delle politiche regionali, utilizzando i dati comunicati alla Commissione ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

All'interno della collana dei Quaderni della CRPO, con il Quaderno n. 66, sono state pubblicate le dieci Tesi di Laurea vincitrici nell'anno accademico 2018/2019 del premio per tesi di laurea magistrale e per pubblicazioni scientifiche che, secondo una prospettiva relativa ai diversi ambiti disciplinari, siano volti alla rilevazione degli stereotipi di genere nei programmi e nei testi scolastici, nei testi amministrativi e scientifici, nella pubblicità e nella comunicazione politica e, più in generale, nei contesti lavorativi, nonché lo studio di percorsi per il loro superamento. Si è trattato dell'ultimo premio nell'ambito dell'accordo di durata triennale, sottoscritto con la Giunta regionale, Università di Firenze, Università di Pisa, Scuola superiore normale di Pisa, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna, Università per stranieri di Siena e Scuola IMT Alti Studi di Lucca

La Commissione ha realizzato presso il Consiglio regionale, in occasione della giornata del 26 novembre - giornata internazionale del contrasto alla violenza di genere, le seguenti importanti iniziative:

- presentazione del libro "Per ammazzarti meglio" di Ilaria Bonuccelli
- iniziativa, in collaborazione con il Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) Toscana, "Parole violente" hate speech e discriminazione di genere – 26 novembre;
- presentazione del libro "Rosa fra le rose" di Silvia Ammavuta - 2 dicembre;
- iniziativa "Il cuore delle donne" relativa alla prevenzione cardiovascolare nelle donne, nella consapevolezza della diversità della donna - 6 dicembre.

La Commissione ha concesso durante l'anno il patrocinio a numerose iniziative di particolare valore sociale, morale, culturale e celebrativo, promosse da enti, associazioni ed istituzioni pubbliche e private (per spettacoli, mostre, convegni, incontri e iniziative sportive).

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Massimiliano Mingioni

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, trascorsi i quali la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma sesto, della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2021 il Presidente ha emanato 7 regolamenti, con una significativa contrazione rispetto all'anno precedente, nel quale furono 20. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Sostanziale l'equilibrio fra i testi di modifica di regolamenti vigenti (4) e quelli innovativi (3): anche nel primo anno della nuova legislatura, sebbene con riguardo a numeri modesti, si conferma il recupero, già evidenziato negli scorsi anni, degli interventi manutentivi.

Al 31 dicembre 2020 il numero dei regolamenti vigenti era di 181. 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 una abrogazione espressa, portando così il totale a 183.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2021 è di 441. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 136.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2021 evidenzia i seguenti risultati:

- Sanità e Sociale (3)
- Agricoltura (1)
- Attività istituzionali (3)

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 1
- Ambiente e energia: 1
- Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici: 1
- Sistemi informativi, infrastrutture tecnologiche e innovazione: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2021 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 7 regolamenti emanati si compongono di 44 articoli, per una media di 6,28 articoli a regolamento, e di 108 commi per una media di 15,42. In linea con il forte ridimensionamento del numero complessivo degli atti, si nota anche una uniforme brevità degli stessi, con ben tre testi consistenti di un unico comma, in due dei tre a sua volta finalizzato alla sola sostituzione di un allegato.

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, benché rispetto alle annate precedenti non siano state apportate modifiche di particolare impatto testuale.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 29 per una media di 9,66, mentre i commi sono 92 per una media di 30,66. Il 2021 conferma perciò le dimensioni mediamente contenute dei testi.

Un ulteriore parametro di leggibilità è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2021 si va da un numero minimo di 2.543 caratteri a un massimo di 36.084, per una media di 10.789, pressoché uguale a quella dell'anno precedente.

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, o sono stati modificati

regolamenti approvati a suo tempo, per cui il termine originariamente dettato dall'articolo di legge di rinvio non ha più valore, o le modifiche sono conseguenti a paralleli interventi di adeguamento delle leggi che ai regolamenti fanno rinvio. Due soli atti sono rilevanti quanto al termine di attuazione della previsione legislativa, e sono il 46/R e il 71/R. In entrambi i casi si registra un cospicuo ritardo, di 21 mesi per il primo e di due anni pieni per il secondo.

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 31 giorni ed un tempo massimo di 75, per una media di 54,2 giorni: nettamente inferiore rispetto alla media 2020 di 72,2 giorni esatti, che tuttavia ha scontato, come spiegato nella precedente edizione del Rapporto, le difficoltà logistiche e operative causate ai lavori dalla fase iniziale della pandemia COVID-19.

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 tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 20 giorni e un tempo massimo di 35. La media per l'espressione dei pareri è stata di 28,7 giorni; superate, anche in questo caso, le difficoltà poste nell'anno precedente dall'emergenza sanitaria, le commissioni hanno ripristinato una grande puntualità nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'articolo 42 dello Statuto.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto vanno così classificati:

- 3 pareri favorevoli tout court;
- 4 pareri favorevoli accompagnati in 3 casi da "osservazioni", in 1 corredati da una "segnalazione": come già constatato negli anni precedenti, la terminologia variegata designa in larga parte proposte emendative del testo, sebbene con differenti sfumature, che vanno dall'intento migliorativo all'evidenziazione, in un caso, di una vera e propria "criticità".

La Giunta ha dato atto di un recepimento in toto delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo – in 3 casi su 4. Più articolata la ricezione del parere della Prima commissione in ordine al regolamento poi approvato come 48/R (Regolamento per la cura, gestione collaborativa e rigenerazione dei beni comuni in attuazione della legge regionale 24 luglio 2020, n. 71 “Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello statuto”): su di esso, come accennato poc’anzi, la commissione pur esprimendo parere favorevole ha rinviato, a titolo di “segnalazione”, all’analisi giuridica svolta dall’ufficio legislativo, il quale ha rilevato “un elemento di criticità, in termini di legittimità generale, nell’articolo 7 dello schema di regolamento”, sviluppando poi tale spunto in modo ampio e formulando altresì delle proposte di modifica al testo. La Giunta ha recepito solo in parte il rilievo, pur accedendo ad alcune delle modifiche testuali suggerite, e ha – conformemente allo Statuto - argomentato in modo puntuale la differente valutazione a ciò dedicando ben tre “considerato” del preambolo.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

La funzione consultiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell’articolo 66, comma 3, dello Statuto anche nel 2021 è stata esercitata su due atti, rispetto ai quali sono stati formulati un parere favorevole con raccomandazioni (accolte dalla Giunta) e uno favorevole tout court, rispettivamente dopo 44 e 15 giorni dalle richieste.

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) fu modificata con legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la 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. Per quanto attiene alla menzione dell'articolo di legge che rinvia al regolamento, solo 2 dei 4 atti non di mera modifica lo riportano nel titolo, uno è reticente e uno si attiene all'indicazione di drafting citando l'articolo di rinvio nella rubrica di ciascun articolo. Si deve ricordare che la regola fu pensata per le fattispecie, un tempo più frequenti, di rinvii al regolamento disseminati in vari articoli di legge, mentre

nel tempo si è 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. Quale che sia la preferenza per l'una o l'altra delle tecniche redazionali consentite, andrà recuperata dagli uffici di Giunta l'attenzione per evitare il terzo caso, ovvero la completa omissione del riferimento, pur presente nella legge sebbene sotto la rubrica, più ampia, di "Norme transitorie". Infine, nel regolamento 12/R¹⁰⁹ l'articolo della legge che rinvia al regolamento è richiamato nei 'visto' all'interno del preambolo.

Si conferma il consolidamento di un'altra buona pratica redazionale che si è andata diffondendo nel tempo. Infatti, su impulso del Consiglio, recepito dagli uffici di Giunta pur in mancanza di una formalizzazione esplicita in atti di intesa come previsti nella legge regionale 55/2008, si è radicata la formulazione del titolo o della rubrica "parlanti", che cioè non si limitano a indicare l'articolo (o, se nel titolo, l'atto) oggetto di modifica, ma riassumono il contenuto della modifica stessa. Ricompare invece, in un paio di casi, l'articolo iniziale relativo a "Oggetto", o "Oggetto e principi", normalmente privo di concreti effetti normativi e che quindi si tende per lo più a ricondurre a punti del preambolo.

Nessuna eccezione all'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e all'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.

Per quanto riguarda la scrittura dei preamboli, si registrano alcune smagliature rispetto all'osservanza puntuale delle indicazioni redazionali prescritte dall'intesa fra Giunta e Consiglio. In ben 3 casi, infatti (gli ultimi regolamenti in ordine cronologico) è assente la menzione nei 'visto' della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che

¹⁰⁹ Regolamento 22 marzo 2021, n. 12/R (Modifiche al DPGR 2/R del 9 gennaio 2018 "Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n.41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)").

costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento; sempre in questi tre atti non è menzionato il parere reso dal settore Attività legislative e giuridiche in occasione del secondo passaggio in Giunta, previsto dal regolamento interno della Giunta stessa. Il regolamento 46/R¹¹⁰ infine non menziona neppure il parere della commissione consiliare.

Completamente riassorbito invece il fenomeno, evidentemente estemporaneo, per cui si ebbero nel 2020 dei preamboli ridondanti quanto alle disposizioni citate nei 'visto'.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'anno 2021 non presenta alla luce di quanto esposto singolarità degne di nota: sui diversi piani della fruttuosa interazione fra Giunta e Consiglio, sui tempi, sul rispetto a grandi linee delle regole tecniche (con qualche evidenziata smagliatura sui preamboli, su cui andrà esercitata maggiore attenzione dato il rilievo che la motivazione, anche formale, ha rispetto alla natura dell'atto e alla sua ipotetica impugnabilità in giudizio) si mantengono le acquisizioni raggiunte nella precedente legislatura. Il futuro dirà se la significativa riduzione dei regolamenti approvati è transitoria, magari legata alle messe a punto richieste dall'avvio di una legislatura nuova (del resto anche il numero delle leggi è diminuito) o se sia l'avvio di un ridimensionamento strutturale della produzione normativa (solo?) secondaria, di cui a sua volta andranno, nel caso, successivamente indagate le cause.

¹¹⁰ Regolamento 1 dicembre 2021, n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 83 "Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario").

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2021 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di undici pronunce, per le quali risulta possibile ricavare una sia pur sommaria e limitata linea giurisprudenziale emersa nei macro settori legislativi della tutela ambientale, della concorrenza e mercati, della disciplina delle professioni, di cui alla ripartizione di competenze dell'articolo 117 della Costituzione.

Le pronunce di merito, di cui si dà brevemente conto, derivano, tranne in un caso, tutte da sindacato di legittimità costituzionale in via principale, ex articolo 127 della Costituzione, a seguito, in nove casi, di impugnazione governativa, e in un altro caso, di impugnazione da parte della Regione.

Risulta registrata un'unica sentenza derivante da sindacato in via incidentale su norma regionale.

Non si sono registrate pronunce derivanti da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

2. CACCIA E FAUNA; AMBIENTE: LA LINEA DI FERMEZZA, SCEVRA DA SUGGERIMENTI IPERPROTEZIONISTE, NELLA POLITICA LEGISLATIVA DEGLI ULTIMI ANNI DELLA REGIONE TOSCANA, VIENE PREMIATA

A questo proposito, si può innanzi tutto affermare che la sentenza 21/2021 rappresenta un raro caso di *revirement* nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il secondo in materia faunistica, dopo la nota introduzione dell'istituto della "riserva di amministrazione", coniato per il calendario venatorio, strumento che le regioni irrigidivano nella fonte legislativa, proprio onde sottrarlo al sindacato del giudice amministrativo. Si veda il Rapporto sulla legislazione 2013, parte in commento alla sentenza 90/2013 e precedentemente il focus sul tema nel Rapporto sulla legislazione 2012.

Questa volta si tratta di un consolidato orientamento, che la stessa Corte riconosce estendersi dalla sentenza 392 del 2005, fino alla 139/2017, relativo alla declinazione nelle leggi regionali dell'istituto di cui all'articolo 19 della legge 157/1992 (la legge nazionale sulla protezione della fauna omeoterma e sulla disciplina della caccia).

La normativa statale prevede che le regioni possano autorizzare, a fini di tutela delle produzioni agricole o zootecniche, abbattimenti di fauna selvatica anche in zona vietata alla caccia. Per tali operazioni, le amministrazioni regionali

possono avvalersi degli appartenenti alla polizia provinciale e, fra l'altro, dei conduttori dei fondi, purché muniti di licenza di caccia.

Fino a tempi recentissimi la Corte ha cassato severamente ogni tentativo, da parte delle leggi regionali, di integrare il novero dei soggetti abilitati agli abbattimenti, teso a ricomprendere ad esempio, era il caso più contestato, semplici cacciatori, quand'anche avessero ricevuto una formazione specifica sull'ecologia, in base a programmi di studio concordati con l'INFS (Istituto Nazionale della Fauna Selvatica, ora ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale).

La Corte, in questi frangenti, statuiva costantemente nel senso di non ritenere costituzionalmente legittimo l'intervento del legislatore regionale, poiché integrare il novero dei soggetti abilitati agli abbattimenti avrebbe significato abbassare il livello di tutela minimo predisposto dalla legge statale a favore dell'ecosistema.

Il *revirement* è verticale: preso atto della riduzione degli organici della polizia provinciale e dell'aumento esponenziale degli ungulati ed altre specie problematiche nelle campagne sempre più spopolate, i giudici giungono ad affermare che l'abilitazione di cui si parla, conferita ai cacciatori, (come sopra specificato formati con corsi ad *hoc*) addirittura aumenti il livello di protezione in origine accordato all'ecosistema dalla legge statale.

La pronuncia, che dunque salva, almeno nella gran parte, le norme impugnate (l'articolo 37 della l.r. 3/1994), deriva da sindacato incidentale, esercitato dal Tribunale amministrativo regionale (TAR) della Toscana.

La sentenza 6/2021, resa sulla legge regionale della Toscana 70/2019, rappresenta un motivo di soddisfazione per gli uffici legislativi, sia della Giunta, che del Consiglio regionale.

La normativa *sub iudice*, impugnata dal Governo in via principale, enuclea, come distinta area di intervento dei poteri amministrativi, le operazioni di controllo della fauna selvatica all'interno delle aree urbane.

La corte ricostruisce la differenza fra attività venatoria in senso proprio, interventi di controllo per la tutela delle produzioni agrarie di cui all'articolo 19 della legge 157/1992 (si veda il paragrafo precedente), che si svolgono pur sempre sul territorio agro-silvo-pastorale, e operazioni di controllo della fauna in ambito urbano.

Con equilibrio, riconosce che la legge regionale si limita a mettere a disposizione degli organi competenti in materia di sicurezza urbana (sindaco, se del caso con i poteri di ordinanza contingibile e urgente, che gli derivano dalla legge statale) la polizia provinciale, con competenze di coordinamento anche sulle guardie venatorie volontarie, qualora vi fosse la necessità di intervenire in area urbana per il contenimento degli ungulati, o altro tipo di animali selvatici incompatibili con il decoro e l'igiene dell'abitato. La legge regionale conferisce inoltre alla polizia provinciale un mero potere di segnalazione di situazioni

critiche relativamente alla presenza di animali in ambito urbano agli organi competenti.

La sentenza conclude quindi per l'infondatezza delle questioni sollevate, ovvero per la inesistenza di una lesione delle prerogative legislative statali in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Ancora gli ungulati, nella sentenza 158/2021.

Veniva in primo luogo impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri una norma regionale che dispone che gli abbattimenti per la tutela dell'equilibrio faunistico, anche rispetto alla produzione agricola, avvenissero, per quanto riguarda i parchi ed i territori limitrofi, in base a piani di abbattimento elaborati dagli stessi enti parco, anziché in base ad un regolamento, sempre del soggetto gestore dell'area protetta, come previsto dalla legge 394/1991 (legge quadro sui parchi).

La Corte ritiene che non vi sia violazione delle competenze statali in materia di tutela ambientale, in quanto sotto il diverso *nomen* di piano si può rinvenire un atto comunque frutto di istruttoria e prodromico a successive singole autorizzazioni, né più e né meno come nel caso del regolamento.

Vi è una seconda parte della sentenza, nella quale la Corte, ricostruita la differenza fra prelievo venatorio ordinario e prelievo in deroga di specie (di uccelli in questo caso) considerate nocive all'agricoltura (è nota la problematica presenza dello storno in certi contesti agresti), considera costituzionalmente legittima la norma che consente di non computare i capi prelevati in deroga ai fini del raggiungimento del carniere ordinario massimo giornaliero del cacciatore.

Addirittura l'estensore si spinge ad affermare che se così non fosse, il cacciatore sarebbe disincentivato al prelievo in deroga, preferendo specie "più appetibili".

Seguendo un'ideale filo logico nella macro materia ambientale, viene in considerazione la sentenza 177/2021, relativa alla legge regionale 7/8/2020, n. 82¹¹¹.

Con questa normativa, la Regione Toscana stabiliva il divieto di installazione di impianti fotovoltaici di potenza superiore ad 8000 kw nelle aree rurali. Impondeva inoltre, per l'autorizzazione degli impianti di potenza superiore a 1000 kw da ubicarsi in queste aree, la previa intesa con il comune interessato.

Su ricorso del Governo, entrambe le disposizioni vengono dichiarate costituzionalmente illegittime.

Al di là del merito, ciò che rileva nella pronuncia è innanzi tutto il valore di vincolatività attribuito alle linee guida previste dalla legge 387/2003

¹¹¹ Legge regionale 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011).

(Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), in quanto si emanate con decreto ministeriale, ma espressione della leale collaborazione tra Stato e regioni, perché concordate in sede di Conferenza unificata.

Per quanto riguarda il merito specifico della prima delle norme impugnate invece, nel cassare un divieto incondizionato, la Corte riprende il discorso sul valore della riserva di amministrazione, istituto che dovrebbe tradursi in una programmazione, preceduta da un'istruttoria, riguardo appunto alla possibilità di installare impianti fotovoltaici nel territorio rurale, la cui valutazione va effettuata in concreto e non in astratto.

La seconda norma impugnata viene considerata un appesantimento, per così dire, rispetto al procedimento delineato dalla legge 387/2003. La Corte sembra ricondurre l'obbligo di percorrere il modello procedimentale statale ai principi fondamentali nella materia "produzione e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, III comma, Cost.), più che ad un'applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, II comma, lett. m), Cost.; art. 29, comma 2-bis, l. 241/90).

Della sentenza 3/2021 si dà atto per completezza: essa, come unica statuizione di merito, dichiara non fondate alcune questioni (proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri), più che altro di carattere interpretativo, della l.r. 3 gennaio 2020, n. 2¹¹², relativamente in particolare alle deroghe ai valori di inquinamento acustico normalmente ammessi che il comune di Scarperia e San Piero può concedere in riferimento all'attività del noto circuito automobilistico del Mugello.

La pronuncia di fatto sancisce la conformità della legge regionale alla normativa nazionale quadro sull'inquinamento acustico (l. 447 del 1995) ed al suo regolamento di attuazione (DPR 304/2001) dedicato proprio all'attività motoristica.

3. PUBBLICO IMPIEGO, SPESE PER IL PERSONALE REGIONALE: LA SENTENZA 145/2021

L'innocua tecnica di abrogazione di un articolo della legge regionale 65/2010 (Legge finanziaria per l'anno 2011) da parte della legge regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per l'anno 2019) aveva fatto sorgere nel Governo un equivoco interpretativo sul rispetto del limite di spesa per il personale, che la Corte rimuove con piane argomentazioni, anche di accoglimento della linea difensiva regionale.

¹¹² Legge regionale 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998).

Degna di nota la citazione della nota giurisprudenza a mente della quale i vincoli di spesa si impongono alle regioni come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica, a condizione che, fissato il tetto di spesa, rimangano alla regione margini di manovra (sentenza 16/2010).

4. PROFESSIONI: ANCHE IN QUESTA PARTIZIONE DELLE COMPETENZE, PREVALE LA SOBRIETÀ DELLA LEGISLAZIONE TOSCANA E VIENE APPREZZATA LA COERENZA DELLE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DELL'AVVOCATURA REGIONALE

Con la legge regionale 83 del 30 dicembre 2019, relativa al trasporto sanitario, la Regione Toscana stabiliva che, quando l'equipaggio di un'autoambulanza comprendesse un solo soccorritore, oltre l'autista, anche quest'ultimo dovesse essere munito di attestato di qualificazione, come soccorritore di livello base o avanzato, a seconda dei casi.

Il Governo della Repubblica vedeva in ciò l'istituzione di una nuova professione, quella dell'autista soccorritore; ricorreva dunque ex articolo 127 della Costituzione alla Corte costituzionale, per putativa violazione dei principi fondamentali in materia di professioni.

Ne nasceva la sentenza 88/2021, che dichiarava l'infondatezza palmare delle questioni sollevate.

A coloro che, tra i tecnici legislativi, possono vantare una memoria almeno decennale, la vicenda ricorda quella della nota figura del panificatore, che fu protagonista della sentenza 108/2012 (si veda *Rapporto sulla Legislazione 2012*, contenzioso, partizione intitolata "Formazione professionale, istruzione e lavoro").

Con il ricorso 88/2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugnava la legge regionale 24 luglio 2020, n. 69, che provvedeva in via d'urgenza al nuovo inquadramento del personale giornalistico dipendente della Regione.

La proposta di legge approdava direttamente in aula, senza il vaglio della commissione referente, ragione per la quale non veniva redatta alcuna scheda di legittimità da parte dell'ufficio legislativo.

L'intervento normativo è stato realizzato, per iniziativa della Giunta regionale, in una situazione ritenuta di indifferibilità e derivante in particolare dalla sentenza 112 del 19 maggio 2020 della Corte costituzionale, depositata il 12 giugno successivo.

La pronuncia dichiarava l'illegittimità delle norme della Regione Basilicata che riconoscevano al personale giornalistico il trattamento giuridico ed economico proprio del Contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) dei lavoratori della stampa.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata in via incidentale dalla Corte dei conti, sezione di controllo, per la Basilicata.

Versando la Regione Toscana in una situazione non dissimile, e in questo senso andavano le osservazioni della sezione di controllo della magistratura contabile di Firenze in sede di parifica del rendiconto, si provvedeva all'approvazione della legge regionale 69/2020, onde inquadrare nel CCNL del comparto Funzioni locali il personale giornalistico, in particolare nella categoria D (profilo di funzionario).

Non di meno, l'Avvocatura dello Stato contestava con il ricorso la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nonostante nel merito si sia di fronte a soluzione esatta come attribuzione di comparto. Per questo profilo, si trattava di un'impugnazione per così dire attesa; sono note le posizioni della Corte a presidio delle prerogative statali in materia di contratti di lavoro ed era presumibile che il Governo presentasse ricorso ex articolo 127 della Costituzione.

Con la sentenza 212/2021 la Corte, riconosciuta l'eccezionalità della situazione, riconduce le norme regionali impugnate al potere di auto organizzazione degli uffici, dichiarando infondate le questioni sollevate.

A motivo del fatto che il contratto Funzioni Locali prevede un trattamento economico meno favorevole rispetto al contratto nazionale della Stampa, e sussistendo una norma nazionale in proposito, la legge regionale istituisce un assegno *ad personam* riassorbibile nel tempo, con la eventuale progressione di carriera dei funzionari giornalisti.

Ebbene le somme derivanti dal risparmio per riassorbimento degli assegni *ad personam* vengono destinati dalle norme impugnate al fondo per il trattamento accessorio, anche oltre il limite previsto come tetto massimo dalla legislazione statale.

Solo per questo ultimo punto, la pronuncia dichiara l'illegittimità costituzionale della norma, per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5. CONCORRENZA E MERCATI: NON PASSA IL FAVOR PER I PRODOTTI LOCALI

Il ricorso 19/2020 si rivolgeva contro la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 75¹¹³, in particolare nei riguardi di quelle disposizioni che prevedevano il finanziamento di "progetti pilota", presentati dalle stazioni appaltanti dei servizi di refezione scolastica, o da soggetti pubblici che erogano direttamente tali servizi, che prevedessero l'utilizzo, per almeno il cinquanta per cento, di prodotti alimentari cosiddetti a chilometro zero.

Il ricorso, piuttosto articolato, si segnalava per il rigore con cui motivava le censure, lamentando violazione non solo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con riferimento alla materia della tutela della

¹¹³ Legge regionale 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

concorrenza e del primo comma del medesimo articolo, per quel che riguarda la violazione delle norme sulla concorrenza contenute nel Trattato di funzionamento dell'Unione europea, ma finanche dell'articolo 120 della Costituzione, con riguardo alla pretesa istituzione di ostacoli alla libera circolazione delle merci tra le regioni.

Ne scaturiva la sentenza 31/2021, che ha accolto la perspicace impostazione del ricorso, nel senso che ne accoglie la concezione della norma sui progetti pilota come dissimulazione di un intervento nella materia dei contratti pubblici, giungendo pertanto a dichiarare l'illegittimità costituzionale per violazione, ritenuta assorbente, delle competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza.

Scriva la Corte, esplicitando il senso di quello che non può più essere considerato un tono di semplice insinuazione: "... i progetti pilota hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale" (punto 4.2 del *Considerato in diritto*).

6. FIDI E CONFIDI, GARANZIE E CONTROGARANZIE: LA SENTENZA 104/2021

Si tratta dell'unica pronuncia che deriva dalla legittimazione attiva della Regione a proporre ricorso in via diretta.

La Regione Toscana infatti, oltre alla Regione Umbria, aveva impugnato la norma statale (l'art. 18, commi 1 e 2, d.l. 34/2019), che aveva abrogato (nel dlgs. 112/1998) la possibilità per la Conferenza unificata di individuare i territori regionali nei quali il Fondo di garanzia per le PMI (piccole medie imprese) operasse solo in funzione di controgaranzia, ovvero di garanzia per i garanti: i fondi regionali ed i cosiddetti confidi (consorzi di gestione del rischio), con esclusione dell'intervento diretto a favore delle imprese.

Afferma la Corte che così disponendo, la norma statale, per così dire apre il mercato all'intervento diretto del Fondo nazionale su tutto il territorio, concretando una declinazione del principio e della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

Recide ogni possibilità di accampare competenze da parte delle regioni la statuizione della pronuncia che precisa che il Fondo di garanzia è gestito in via esclusiva dallo Stato e che la previsione di meccanismi collaborativi con le regioni è da considerarsi una evenienza che il legislatore statale può considerare, ma non costituisce un modello costituzionalmente dovuto.

7. EDILIZIA, URBANISTICA, GOVERNO DEL TERRITORIO

La sentenza 2/2021, ponderosa, sfronda le molteplici questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo con il ricorso 9/2020 sulla legge

della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015).

Si tratta di una pronuncia molto articolata, per il suo tecnicismo non sintetizzabile in questa sede.

Contiene alcune declaratorie di illegittimità costituzionale, in particolare sulle norme relative alla sismica, che sono state successivamente sostituite dal Consiglio regionale, onde coprire il vuoto legislativo che si era determinato.

Il parametro che risultava violato era costituito dai principi generali in materia di governo del territorio.

Comunque numerose le disposizioni in relazione alle quali la Corte ha dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate, oppure la loro inammissibilità, ovvero ancora la cessazione della materia del contendere.

8. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risulta pendente davanti alla Corte costituzionale un solo procedimento nel quale è parte la Regione Toscana, che deriva da ricorso in via principale, rispetto al quale la Regione riveste il ruolo di legittimato passivo.

Non si registrano pendenze derivanti da ricorsi in via principale rispetto ai quali la Regione rivesta il ruolo di legittimato attivo.

Neppure si registrano ricorsi pendenti sollevati in via incidentale su norme regionali, né determinati dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione verso lo Stato o altre regioni.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2022, né quelli che alla data del 31 dicembre 2021 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione passiva della Regione

Pende il corposo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri 10/2021, che dubita della legittimità costituzionale della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009).

Si tratta di un articolato breve, ma denso di novelle legislative rispetto alla legge regionale 24/2009 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente): oltre a prorogare il termine per la presentazione dei titoli abilitativi per interventi edilizi straordinari, introduce rilevanti possibilità di ampliamenti del patrimonio edilizio

esistente, anche con riferimento ad edifici a destinazione industriale, artigianale, di dettaglio commerciale.

La difesa statale prospetta violazione del decreto legislativo 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e, per suo tramite, delle prerogative legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, II comma, lett. s), Cost).