

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

# Rapporto sulla legislazione

anno 2022

*A cura di:*

Segretariato generale  
Direzione di Area Assistenza istituzionale

*Alla stesura del rapporto hanno collaborato:*

Assistenza giuridica e legislativa

Assistenza, coordinamento e supporto alle attività delle commissioni consiliari

Assistenza ai lavori d'aula

Assistenza generale alle commissioni di controllo, per le politiche dell'Unione europea, istituzionali, speciali e d'inchiesta. Analisi di fattibilità. Assistenza alla commissione pari opportunità, al CDAL e all'autorità regionale per la partecipazione

Direzione generale Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici della Giunta regionale

Maggio 2023

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

Rapporto sulla legislazione : anno 2022 / 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 , 2023. – 202 p. ; 30 cm

1. Toscana <Regione> : Consiglio regionale

328.370 945 5

Toscana <Regione> - Legislazione regionale – 2022

---

Cura redazionale: *Carla Paradiso e Antonella Meucci*

Copertina: *Patrizio Suppa*

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

## Indice

<b>Nota introduttiva</b> (I. Cirelli)	pag. 7
<b>Relazioni sulle politiche legislative:</b>	
Politiche istituzionali (P. Garro)	pag. 15
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 29
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 35
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 49
Politiche culturali e per la comunicazione (S. Zanobini)	pag. 56
Politiche per il governo del territorio e in materia di energia (D. Ferraro)	pag. 63
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 75
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 82
<b>Attività istruttoria in commissione</b> (F. Dreoni)	pag. 87
<b>Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali</b> (L. Roggi)	pag. 111
<b>Iniziativa legislativa ed esame d'aula</b> (A. Tonarelli)	pag. 121
<b>Produzione legislativa dell'anno 2022 e caratteri qualitativi</b> (C. Paradiso)	pag. 145

**Partecipazione al processo legislativo:**

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 173
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (M. Palchetti)	pag. 177
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (A. Accardo)	pag. 185
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 186

<b>L'attività regolamentare</b> (M. Mingioni)	pag. 189
--------------------------------------------------	----------

<b>Contenzioso costituzionale</b> (E. Righi)	pag. 195
-------------------------------------------------	----------

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

- *per la Direzione di Area Assistenza istituzionale*  
Maria Cecilia Tosetto, Rosanna Bardocci, Riccarda Casini, Silvia Fantini,  
Alberto Nistri, Alessandro Zuti
- *per l'Analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche*  
Andrea Di Bernardo, Francesca Cecconi
- *per la raccolta dei dati normativi*  
Elisabetta Crescioli, Debora Giovannini

## **NOTA INTRODUTTIVA**



## NOTA INTRODUTTIVA

Ilaria Cirelli

La relazione intende delineare il contesto generale della produzione normativa del 2022, estrapolando dalle singole relazioni del presente Rapporto, a cui peraltro si rinvia, alcuni dati di sistema utili per spunti e riflessione sull'attuale andamento delle fonti dell'ordinamento regionale.

### LE LEGGI

I dati sono chiari: riduzione significativa delle proposte di legge presentate nel 2022, settantasei a fronte delle ottantacinque presentate nel 2021 anno in cui si era, peraltro, già registrata una flessione, in parte causata dall'epidemia da COVID-19. Le leggi poi approvate sono quarantatré. Rispetto a tali dati complessivi emerge un ulteriore elemento particolarmente significativo costituito dal decremento dell'iniziativa legislativa della Giunta regionale, le cui proposte sono infatti scese da quarantatré a trentasei, mantenendosi costanti quelle d'iniziativa consiliare, ben quaranta. Non altrettanto chiare le ragioni di tali fenomeni e in primo luogo della diminuita produzione legislativa, certamente non addebitabile, come si legge nella relazione su "Iniziativa legislativa ed esame d'aula", ad una minore attività del Consiglio regionale e delle sue articolazioni.

Si può in qualche modo pensare alle conseguenze degli anni dell'emergenza COVID-19? Non vi sono evidenze in tal senso, così come non emerge con chiarezza che la realizzazione delle politiche regionali avvenga tramite la via amministrativa e non legislativa. A parte ovviamente, alcuni ambiti come quello sanitario, dove questo è ormai da anni il modello adottato. Non risulta in passato, peraltro, in altri ambiti settoriali un intervento marcato nel senso della delegificazione tale da spiegare il decremento della produzione legislativa che si riscontra oggi.

Va certo considerata l'assenza del Piano regionale di sviluppo, ad oggi non ancora approvato e oggetto di dibattito politico presso le commissioni consiliari, assenza che verosimilmente ha influito sulla quantità e sulla tipologia delle leggi toscane che hanno visto la luce nel 2022.

Dicevamo che il dato sulla riduzione del numero delle leggi regionali va letto contestualmente alla riduzione dell'iniziativa legislativa della Giunta e all'incremento, o quanto meno alla tenuta, del numero di proposte di legge d'iniziativa consiliare presentate. Tra queste, va detto, rientrano molte delle proposte di legge settoriali che recano gli interventi di portata più significativa nell'ambito considerato, come la legge regionale sui custodi della montagna (l.r. 4/2022 "Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori

montani”), la legge regionale sulla semplificazione per l’attuazione degli interventi del PNRR (l.r. 12/2022 “Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all’attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC)”), la legge sulla mobilità ciclistica, legge regionale 13/2022 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021), la legge istitutiva delle comunità energetiche, legge regionale 42/2022 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili).

L’iniziativa consiliare di cui si è ora accennato che ha portato all’approvazione di discipline innovative e di rilievo, la quale per certi versi trova una spiegazione in un maggiore stimolo legislativo da parte dei consiglieri a fronte della scarsa iniziativa del governo regionale, soprattutto in determinati settori più bisognosi di interventi regolativi (in particolare ci si riferisce alla l.r. 12/2022 per l’attuazione del PNRR), pone tuttavia qualche riflessione in ordine al maggiore significato politico che tradizionalmente la nostra forma di governo attribuisce all’iniziativa della Giunta, impegnata ad attuare il programma della legislatura.

Non soltanto, l’iniziativa legislativa consiliare comporta inevitabilmente notevoli sforzi da parte delle strutture di supporto che non detengono le informazioni e gli strumenti conoscitivi a disposizione delle direzioni della Giunta, soprattutto nella predisposizione delle proposte di legge, in particolare di quelle con contenuti prevalentemente tecnici. In alcuni casi è dunque imprescindibile l’istituzione di gruppi di lavoro con funzionari di Giunta che agevolano l’accesso ai dati, la conoscenza delle procedure e, non ultima, la definizione della norma di copertura finanziaria che richiede, oltre al consenso politico, il preciso impegno dei competenti uffici del bilancio di Giunta a reperire le risorse finanziarie necessarie.

Per affrontare, qui, ancora un ultimo tema relativo alle proposte di legge d’iniziativa consiliare, va tenuto presente come, rispetto alle quaranta presentate, ne hanno visto l’approvazione in aula solo sedici.

Queste proposte che hanno avuto un esito finale positivo provengono dall’Ufficio di presidenza del Consiglio o dalla maggioranza, solo altre due proposte di legge avevano, tra i presentatori, esponenti dell’opposizione.

Come noto tra le difficoltà che l’iniziativa consiliare incontra, vi è quello della copertura finanziaria che, ai sensi dell’articolo 81 della Costituzione e dell’articolo 17 della legge 196/2009<sup>1</sup>, deve essere assicurata sulle proposte e sugli emendamenti che comportano spese o minori entrate. Ora non solo la copertura finanziaria è subordinata ad un preciso assenso politico da parte di coloro che in Giunta gestiscono i capitoli di bilancio interessati dal provvedimento, e quindi non sempre di facile acquisizione ma, ancor prima, è la

---

<sup>1</sup> Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

predisposizione della relazione tecnico-finanziaria che necessariamente deve accompagnare gli atti a dar luogo a difficoltà operative. Tale relazione, infatti, deve in primo luogo quantificare, secondo criteri affidabili, gli oneri derivanti dalla legge o dall'emendamento ovvero dar conto dell'assenza di oneri nel caso di clausola di invarianza finanziaria. Tutto ciò richiede competenze e conoscenza di dati difficilmente rinvenibili in Consiglio e da parte delle strutture di supporto agli organi politici. Si tenga presente che, in relazione a questi temi ed alle necessità che inevitabilmente sorgono per assicurare la pienezza del diritto d'iniziativa consiliare alle minoranze, è stata elaborata una proposta di protocollo d'intesa tra Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e Giunta per la definizione di una procedura tesa ad assicurare la necessaria assistenza tecnica ai singoli consiglieri titolari dell'iniziativa legislativa.

Per tornare al quadro generale della legislazione del 2022 esso risulta sostanzialmente manutentivo, e possiamo spingerci a dire puntualmente manutentivo, con leggi recanti interventi minori, marginali. Fanno eccezione alcune leggi che hanno portata modificativa ampia come la legge regionale 13/2022 sulla mobilità ciclistica, già ricordata, la legge regionale 15/2022 in materia di agriturismo (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003), la legge regionale 28/2022 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali. Modifiche alla l.r. 38/2004), la legge regionale 29/2022 legge di manutenzione per il 2022 che negli articoli da 20 a 35 ha modificato in modo significativo la disciplina in materia di VIA e VAS di cui alla legge regionale 10/2010<sup>2</sup> per adeguarla alle modifiche statali intervenute sul Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006).

E ancora manutentive in senso ampio la legge regionale 34/2022 (Disposizioni concernenti il Comitato regionale per le comunicazioni CORECOM. Modifiche alla l.r. 22/2002) e la legge regionale 1/2023 (Potenziamento dell'intervento regionale a sostegno dell'economia toscana attuato tramite la società Sviluppo Toscana S.p.A. Modifiche alla l.r. 28/2008)<sup>3</sup>.

Tra le leggi non manutentive, invece, che mirano ad introdurre nell'ordinamento discipline nuove di peso e consistenza più o meno ampia, alcune sono già state citate in ragione dell'iniziativa legislativa consiliare da cui provengono come la legge regionale 4/2022 per rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani, la legge regionale 12/2022 che prevede le misure di semplificazione nell'attuazione del PNRR, la legge regionale 35/2022 relativa all'istituzione del Piano regionale per la transizione ecologica, la legge regionale 42/2022 sulle comunità energetiche. Da segnalare infine la legge regionale 39/2022 istitutiva del servizio di psicologia di base.

---

<sup>2</sup> Legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA).

<sup>3</sup> Approvata in aula nel 2022 e promulgata e pubblicata nel 2023.

Nel quadro come fin qui impostato acquistano rilievo i contenuti delle leggi che sono principalmente attinenti all'erogazione di contributi: in tal senso la legge regionale 2/2022 e la 3/2022 (“Interventi di sostegno per l'educazione alla musica e al canto corale”, la prima, e “Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni”, la seconda, poi rifinanziata con la l.r. 22/2022) e tutte le leggi di natura finanziaria come la legge regionale 9/2022 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2022-2024), la legge regionale 16/2022 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024), la legge regionale 44/2022 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023) la legge regionale 45/2022 (Legge di stabilità per l'anno 2023).

Per tornare alla tipologia delle leggi si ricordano alcune leggi istituzionali: di particolare rilievo la legge regionale statutaria 20/2022 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale <sup>4</sup>) e in materia di personale, la 5/2022 (Disposizioni in materia di dotazione organica e fondo per la retribuzione di posizione e di risultato per le figure apicali della Regione), la legge regionale 14/2022 (Disposizioni in materia di accesso alla qualifica dirigenziale. Modifiche alla l.r. 1/2009).

Una legge provvedimentale, la 48/2022 (Terme di Montecatini S.p.A. Acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati “Terme Tettuccio”, “Terme Regina” e “Terme Excelsior”).

## **GLI STATI GENERALI DELLA SALUTE E DELLA CULTURA**

Va senz'altro fatta menzione per il 2022, dei percorsi partecipativi promossi e gestiti dalla Terza e dalla Quinta Commissione consiliare denominati stati generali, quali occasioni di ampio dibattito politico, verifica e proposta in ordine agli obiettivi da realizzare negli ambiti d'interesse delle commissioni. Nelle materie attinenti alla salute essi sono stati individuati con l'approvazione definitiva della Risoluzione n. 184 “Indirizzi in merito ai principali obiettivi delle politiche per la salute della Toscana, a seguito della consultazione pubblica degli Stati generali della Salute”.

*Fai contare la Cultura. Toscana creativa 2030*, questo invece il nome del percorso partecipativo promosso dalla Quinta commissione consiliare che

---

<sup>4</sup> La legge statutaria 17 giugno 2022, n. 20 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale) ha previsto l'ampliamento dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, che da cinque componenti passa a sette, essendo previsti in aggiunta due segretari questori, e l'istituzione della nuova figura del sottosegretario alla presidenza, scelto fra i consiglieri regionali, che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte e senza diritto di voto.

coinvolge le Presidenze della Giunta e del Consiglio Regionale della Toscana la cui attività non si è ancora conclusa.

Per quanto concerne, infine, la potestà legislativa esercitata nelle leggi approvate, leggiamo nella relazione su “Produzione legislativa dell’anno 2022 e caratteri qualitativi” che, come risulta dal Visto, nel preambolo, nove leggi affermano di rientrare nella potestà legislativa concorrente (art. 117 comma terzo Cost.), lo stesso numero fa riferimento invece alla potestà legislativa residuale della Regione (art. 117 quarto comma Cost), ventiquattro leggi invocano una competenza legislativa mista. Non si rilevano, dunque, cambiamenti degni di nota sotto questo profilo, né vi sono state forti rivendicazioni di competenze da parte della Regione.

## **IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE**

Per quanto concerne il contenzioso costituzionale, nella relazione su “Contenzioso costituzionale” si registrano, nel 2022, tre pronunce che concludono giudizi di legittimità in via principale a seguito d’impugnazione governativa su disposizioni diverse di tre leggi (l.r. 101/2020, l.r. 73/2020, l.r. 52/2021) di cui una sola, la sentenza 239/2022 dà luogo a censura della normativa regionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale della legge regionale 52/2021 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000).

Nel 2022, è stata impugnata dal governo una sola disposizione di una singola legge toscana: la legge regionale 15/2022 (Disciplina dell’oleoturismo e dell’ospitalità turistica. Modifiche alla l.r. 30/2003). Tale risultato è dovuto anche alla prassi ormai consolidata che, nell’ottica del principio della leale collaborazione, vede gli uffici governativi in sede di valutazione delle leggi regionali ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione contattare gli uffici regionali per evitare impugnazioni a fronte di precisi impegni della Regione a modificare le disposizioni su cui sussistono perplessità. Tali impegni sono generalmente sottoscritti dal Presidente della Giunta regionale e trasmessi al Governo.

Non risultano ricorsi in via incidentale o per conflitto di attribuzione in cui sia parte la Regione Toscana.

## **L’ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**

Rimanendo nell’ambito del procedimento legislativo regionale, con particolare riferimento ai pareri sulle proposte di legge, giova segnalare l’attività del Consiglio delle autonomie locali (CAL) che è proseguita nel 2022 nella composizione prevista dalla legge regionale 63/2014. Quest’ultima legge, tuttora vigente, nelle more della riforma della disciplina del CAL stabilisce in via straordinaria e transitoria che la composizione del CAL sia limitata ai soli componenti di diritto e ai componenti elettivi che a seguito delle elezioni risultano confermati nella rispettiva carica. Al momento i componenti del CAL

sono dunque ventuno: dieci Presidenti Provincia, compreso il Sindaco della Città Metropolitana di Firenze, nove Sindaci (Firenze è già compresa) e due Sindaci eletti e poi confermati. Numero complessivo dunque inferiore alla metà dei componenti previsti dalla legge regionale 36/2000 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali).

Nel corso del 2022 è comunque stata portata avanti la fase di riflessione tecnica relativa alla revisione della legge istitutiva del CAL e del regolamento attuativo al fine di rinnovarne il ruolo e le competenze all'interno dell'ordinamento regionale e per garantire che l'organismo possa operare in concreta rappresentanza delle autonomie territoriali anche in vista delle elezioni amministrative del 2024.

## **I REGOLAMENTI**

Per quanto concerne la fonte regolamentare, il 2022 vede l'emanazione da parte del presidente della Giunta di cinque regolamenti, due meno rispetto all'anno precedente, che già fece registrare una forte contrazione. Tra di essi non figurano regolamenti di attuazione di leggi statali né di norme comunitarie.

Nella specifica relazione su "L'attività regolamentare", il relatore s'interroga analogamente a quanto si è sopra anticipato a proposito della significativa flessione della produzione legislativa. Le domande che si pone sono: spazio saturo? Flessione corrispondente della produzione di fonte primaria magari relativa a materie meno tecniche e quindi non bisognose di normativa di dettaglio? O ridimensionamento strutturale?

## **CONCLUSIONI**

Nelle scorse legislature la Regione Toscana si è sempre distinta dalle altre regioni per avere prodotto annualmente un numero di leggi rilevante, a volte più che doppio rispetto alle produzioni di altre regioni.

Il Rapporto del 2022 evidenzia, invece, una riduzione degli atti prodotti, sia per quanto riguarda le leggi che i regolamenti; per poterne comprendere le motivazioni, però, bisognerà attendere il prosieguo della legislatura per verificare se tale riduzione della produzione normativa andrà a stabilizzarsi e quindi vada considerata una scelta dei nuovi legislatori oppure un fenomeno transitorio, dovuto a cause contingenti.

## **LE POLITICHE LEGISLATIVE**



## POLITICHE ISTITUZIONALI

Paola Garro

Le leggi approvate dalla Prima Commissione consiliare permanente (Affari istituzionali, programmazione, bilancio) nel periodo considerato dal presente Rapporto sulla legislazione possono sostanzialmente raggrupparsi in 3 categorie: la prima comprende due leggi statutarie con le quali sono state previste modifiche dello Statuto; la seconda annovera le leggi di natura finanziaria e nella terza si raggruppano le numerose leggi di modifica della legislazione vigente.

La Prima Commissione ha altresì approvato la legge regionale 5 (Disposizioni in materia di dotazione organica e fondo per la retribuzione di posizione e di risultato per le figure apicali della Regione) che rappresenta lo sviluppo logico dell'entrata in vigore della legge regionale 22 del 2021, che ha riportato nella dotazione organica dei dirigenti le figure apicali (direttori, segretario generale ed equiparati). Dopo la descritta operazione, il ruolo dirigenziale viene incrementato del numero corrispondente di unità. Inoltre, il fondo per la retribuzione accessoria dei dirigenti viene incrementato della cifra corrispondente alla retribuzione di posizione e di risultato delle figure direttoriali. La legge in esame interessa principalmente la materia del coordinamento della finanza pubblica, come noto ascritta alla competenza legislativa concorrente Stato - Regione. Essa nasce proprio per adeguare la legislazione regionale ai principi fondamentali delle leggi statali, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, in merito alla corretta imputazione in bilancio della spesa per il personale. Risulta, di riflesso, interessata anche la materia dell'ordinamento degli uffici regionali, di competenza legislativa residuale regionale.

In congiunta con la Quinta Commissione consiliare, nell'ultima seduta dell'anno, tradizionalmente dedicata alla manovra di bilancio, è stata approvata anche la legge regionale 48/2022 (Terme di Montecatini S.p.A. Acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati "Terme Tettuccio", "Terme Regina" e "Terme Excelsior). La legge, che verte in materia di patrimonio regionale (art. 119, quinto comma, Cost.) e di coordinamento della finanza pubblica, materia di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), mira in particolare ad autorizzare la Regione a presentare una proposta irrevocabile di acquisto, onde includere nel patrimonio regionale tre immobili di particolare pregio, indicati nel titolo della legge e facenti parte del complesso termale di Montecatini.

Per completezza, si segnalano anche due leggi proposte dall'Ufficio di presidenza ed esaminate ed approvate direttamente in aula, senza il preventivo esame della commissione. Si tratta della legge regionale 19/2022 (Disposizioni in materia di rimborso spese dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009) e

della legge regionale 22/2022 (Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni. Rifinanziamento di interventi della l.r. 3/2022). A questo proposito si ricorda che, con la legge regionale 3/2022, il Consiglio regionale aveva inteso sostenere finanziariamente progetti presentati dai comuni e finalizzati allo svolgimento di iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione sociale, nonché iniziative individuate direttamente dall'Ufficio di presidenza. A fronte delle numerose domande di adesione, si è ritenuto opportuno, con la legge regionale 22, prevedere ulteriori stanziamenti di risorse per consentire il finanziamento del maggior numero di progetti e di iniziative, utilizzando la disponibilità di una quota libera dell'avanzo di amministrazione quale risultata dall'assestamento delle previsioni di bilancio del Consiglio 2022-2023-2024.

## **1. LEGGI DI MODIFICHE STATUTARIE**

La prima delle due modifiche dello Statuto è stata approvata con la legge statutaria regionale 17 giugno 2022, n. 20 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale). Tale legge è stata approvata in prima lettura direttamente in aula il 12 ottobre 2021 ed in seconda lettura il 9 febbraio 2022, previa rituale istruttoria in commissione. Ha previsto l'ampliamento dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, che da cinque componenti passa a sette, essendo previsti in aggiunta due segretari questori, e l'istituzione della nuova figura del sottosegretario alla presidenza, scelto fra i consiglieri regionali, che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte e senza diritto di voto.

Va segnalato che la proposta originariamente presentata dalla Giunta regionale constatava di due distinti oggetti poiché nasceva, in primo luogo, con l'intento di intervenire sulla composizione della stessa Giunta, elevando da otto a nove il numero degli assessori, e poi anche di istituire la figura del sottosegretario alla presidenza della Giunta. Per quanto riguardava l'elevazione del numero degli assessori, l'ufficio legislativo, in sede istruttoria, ha ricordato che l'articolo 14, comma 1, lett. a), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 148/2011) prevede che il numero dei consiglieri delle regioni con popolazione compresa fra 2 e 4 milioni di abitanti sia pari o inferiore a 40, *non computandosi il Presidente della Giunta regionale*. Il comma 2, lett. b), del medesimo articolo 14, fissa il numero massimo degli assessori in ciascuna Regione nella misura di un quinto dei consiglieri, senza ripetere però l'inciso che esclude dal computo il Presidente della Giunta regionale, consigliere a tutti gli effetti; inoltre, consente l'arrotondamento per eccesso di tale frazione. In altre parole risulterebbe consentito calcolare la frazione di un quinto su 41 consiglieri, con ciò ottenendosi un numero pari ad 8,2 da arrotondare a 9. Questa

interpretazione è stata seguita dalle Regioni Piemonte (art. 55 del proprio statuto), Umbria (art. 67 dello statuto) e Calabria (art. 35 dello statuto) e non ha dato luogo ad impugnazioni o rilievi di sorta, neppure da parte della magistratura contabile. L'operazione proposta, quindi, non presentava rilievi di legittimità, anche se, per completezza, è stato ricordato che le predette regioni hanno in ogni caso rideterminato il numero degli assessori in occasione di interventi di riduzione di numeri precedenti, sempre superiori. Per quanto riguardava l'introduzione della figura del sottosegretario, sempre in sede istruttoria sono state esplicitate dall'ufficio legislativo talune considerazioni, trattandosi di una figura ormai non più inedita nel panorama del regionalismo italiano. Invero, a fini conoscitivi, sono state ricordate le previsioni contenute negli statuti regionali. Un primo caso è rappresentato da una laconica disposizione dello statuto dell'Emilia Romagna (art. 45, comma 3): "*Il Presidente può nominare un Sottosegretario alla presidenza che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte.*" Una disposizione simile, che consente la nomina di un massimo di quattro sottosegretari, si ritrova nell'articolo 25 dello statuto della Lombardia. L'articolo 46 bis dello Statuto della Regione Abruzzo prevede la figura del sottosegretario, da individuarsi tra i consiglieri, disciplinandone anche le funzioni fondamentali: fra le altre, la possibilità, su delega, di rispondere alle interrogazioni e di seguire specifiche problematiche. Una speculare disposizione si rinviene nell'articolo 35 bis dello statuto del Molise. La Regione Molise aveva in passato introdotto la figura del sottosegretario con legge ordinaria censurata però dalla Corte costituzionale che con sentenza 201 del 2008 pronunciò la riserva di statuto sulla materia, legittimando in tal modo la figura, ancorché in via indiretta. La Regione Calabria aveva introdotto nell'articolo 35, comma 10, dello Statuto, il sottosegretario alla presidenza, successivamente abrogato. E' stato fatto notare, altresì, che gli statuti delle due Regioni (Abruzzo, Molise) che prevedono l'individuazione del sottosegretario obbligatoriamente nel novero dei consiglieri, vietano letteralmente la corresponsione al sottosegretario di una indennità aggiuntiva rispetto a quella dallo stesso già percepita nella sua qualità di consigliere regionale. Per altro, dello stesso tenore risultava anche il testo originario della proposta di legge statutaria *de qua*. Successivamente sono stati depositati emendamenti dalla Giunta regionale che contemplavano la possibilità di nominare sottosegretari esterni al consiglio regionale, per così dire laici, per i quali si prevedeva la corresponsione di *indennità e trattamento economico fissati con legge regionale, con riferimento a quanto stabilito per i consiglieri regionali*; ed emendamenti da parte di gruppi consiliari per introdurre, in particolare, l'ipotesi di incompatibilità tra la carica di assessore e sottosegretario alla presidenza e quella di consigliere, per i quali però è stato rilevato che, ai sensi della giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza 378/2004), risulta essere materia riservata alla legislazione ordinaria e non alla fonte statutaria in quanto non

strettamente afferente la forma di governo. Invero, l'attuale incompatibilità tra assessore regionale e consigliere regionale è prevista nel nostro ordinamento regionale dall'articolo 27 della legge regionale 51/2014 (legge elettorale). Nel corso della prima lettura, avvenuta - come già ricordato - direttamente in aula, sono state soppresse le disposizioni sull'ampliamento della Giunta, mantenuta la norma sulla istituzione della figura del sottosegretario e introdotte le figure dei questori, i quali, in realtà erano già previsti dallo Statuto fino alla fine della IX legislatura. Si tratta di consiglieri segretari, con lo specifico compito di coadiuvare il Presidente del Consiglio nell'applicazione del regolamento e nell'assicurare la regolarità dello svolgimento dei lavori di assemblea. Per essi, in numero di due, si prevede il voto limitato ad un solo nominativo, onde garantire alle minoranze la possibilità di eleggere un segretario questore; e ciò in linea con la ratio ispiratrice della medesima norma finora applicata a vicepresidenti e segretari.

La seconda modifica dello Statuto coinvolge l'articolo 3, nel testo del quale viene inserito uno specifico richiamo al principio dell'antifascismo, come valore fondante dell'azione regionale e quale base comune posta a tutela e salvaguardia delle libertà individuali e collettive. L'iter della modifica statutaria, avviato nel maggio del 2022 con la presentazione della proposta di legge statutaria 2, approvata in prima deliberazione il 14 giugno 2022 ed in seconda deliberazione in ottobre 2022, si è poi concluso - in assenza del ricorso governativo e di richieste di referendum - nel 2023 con la promulgazione della legge statutaria 14 febbraio 2023, n. 5.

## **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 inizia con la legge regionale 9/2022 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2022 - 2024) che reca una serie di interventi a carattere prettamente discrezionale, espressione di scelte di merito le cui disposizioni, come spesso si registra in atti normativi di tale natura, presentano un certo carattere di eterogeneità trattandosi, per la maggior parte, di elargizioni a pioggia di contributi straordinari. In aula, sono stati approvati emendamenti presentati dalla Giunta, aventi, tra l'altro, ad oggetto ulteriore contributi straordinari a enti locali. Con la legge regionale 10 (Bilancio di previsione finanziario 2022 - 2024. Prima variazione) si provvede al necessario adeguamento degli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio di previsione finanziario 2022-2024, 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 28 dicembre 2021, n. 56. Il predetto adeguamento si concretizza 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). Proseguendo, si segnala la legge regionale 16/2022 con cui sono stati approvati interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024, effettuata con la legge regionale 17/2022 (Bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024. Seconda variazione). Tale legge ha previsto modifiche al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024 (approvato, come già detto, con legge regionale 28 dicembre 2021, n. 56), tali da variare gli stanziamenti complessivi delle entrate e delle spese per -12,03 milioni di euro nel 2022, +4,42 milioni di euro nel 2023 e +24,80 milioni di euro nel 2024. Le variazioni contenute nella presente legge scaturiscono dall'esigenza di soddisfare necessità di spesa, di natura corrente e di investimento, intervenute successivamente all'approvazione del bilancio di previsione 2022-2024. Sono state previste, inoltre, rimodulazioni di spesa per investimenti la cui esigibilità viene posticipata dall'annualità 2022 a quelle successive.

Proseguendo nella disamina si segnalano la legge regionale 29 luglio 2022, n. 26 (Bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024. Assestamento) e la legge regionale 40 con la quale sono stati approvati gli interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024. In aula sono stati presentati ed approvati emendamenti presentati dalla Giunta aventi, tra l'altro, ad oggetto ulteriori contributi straordinari ad enti locali. Alcune osservazioni contenute nella scheda di legittimità, relative in particolare all'articolo 49 (già 47, nel testo della proposta di legge 154), hanno dato luogo ad una riscrittura del testo normativo sostanzialmente conforme alle osservazioni, oltre che ad una fattiva collaborazione con gli omologhi uffici della Giunta regionale. Invero, l'articolo *de quo* prevede l'erogazione a privati di contributi per il ripristino del patrimonio edilizio di loro proprietà, danneggiato a seguito di un evento sismico, ma in una fase in cui è stato dichiarato formalmente chiuso lo stato di emergenza. Il testo della proposta (e dunque l'originario art. 47) a tal proposito rinviava ad una deliberazione della Giunta regionale la determinazione delle “modalità di assegnazione...” delle risorse. Ma poiché l'espressione pare abbastanza univocamente alludere ai criteri di concessione del contributo, è stato fatto notare che tali aspetti sono oggetto di quella che potremmo definire una “riserva di fonte” nel nostro ordinamento giuridico, recata a livello di legge ordinaria dall'articolo 12 della legge 241/1990<sup>5</sup>. Quest'ultima disposizione è attuativa degli articoli 3 e 97 della Costituzione, relativamente alla necessità di garantire parità di accesso alle contribuzioni pubbliche a tutti i cittadini e, nello stesso tempo, il buon andamento dell'azione amministrativa. La disposizione della legge 241/1990, la legge generale in materia di procedimento amministrativo, impone che le amministrazioni procedenti predeterminino, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, criteri e modalità cui attenersi per l'attribuzione di qualsiasi

---

<sup>5</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

vantaggio economico. L'assenza di vincoli, da prevedersi in atti di rango normativo, alla discrezionalità nell'attribuzione di vantaggi economici è fonte di illegittimità degli atti (Cons. Stato, sez. V, n. 7845/2019; Corte Conti, sez. giurisdizionale Lombardia, 15 marzo 2011, n. 145). L'espressione "forme previste dai rispettivi ordinamenti" è da intendersi, nel caso della Regione, se non come una vera e propria riserva di legge, come una riserva di normazione almeno alla fonte regolamentare. Le "forme" sono infatti da identificarsi con le fonti del diritto (nell'ordinamento regionale: Statuto, legge, regolamento; parere della Sezione di controllo della Corte dei conti Valle D'Aosta 10 ottobre 2013, n. 18). In difetto, devolvendo la definizione dei criteri di concessione dei contributi all'attività amministrativa, la garanzia costituzionale risulterebbe svuotata. Si aggiunga che il secondo comma dell'articolo 12 della legge 241/1990 impone che dagli atti di attribuzione in concreto dei vantaggi economici debba risultare il rispetto dei criteri predeterminati con atto normativo: è evidente, in tale situazione, che la predeterminazione, fungendo da parametro di legittimità per i provvedimenti, deve rivestire almeno la forma normativa secondaria, cioè regolamentare. Non può trattarsi di altro atto di semplice amministrazione attiva, dello stesso rango dei provvedimenti attuativi. In particolare, in questi casi, è stata altresì ravvisata, fra l'altro, la necessità di prevedere una norma di chiusura, per raccordare il numero di domande ammesse con lo stanziamento complessivo, onde evitare l'incapienza dello stesso (ad esempio prevedendo un meccanismo di riduzione proporzionale dei contributi astrattamente spettanti). Questi ultimi aspetti risultano particolarmente pregnanti alla luce del fatto che, una volta riconosciuto il contributo, la sua erogazione (o l'eventuale revoca come conseguenza dell'inadempimento del beneficiario) presuppongono situazioni giuridiche di diritto soggettivo, con conseguente attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario (Cass. SS.UU. ord. 25213/2020, C.d.S. A.P. 6/2014).

La legge regionale 41/2022 ha approvato la terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024 ed ha previsto anche modifiche alla legge regionale 25/2022 con la quale è stato approvato il rendiconto generale per l'anno finanziario 2021. Per quanto riguarda l'operazione di utilizzo degli accantonamenti del rendiconto, ex articolo 42, comma 8, decreto legislativo 118/2011<sup>6</sup>, si procede alla loro rettifica nella legge di approvazione del rendiconto stesso, anche in virtù di una nota della Ragioneria generale dello Stato, che richiede tale operazione.

Con la legge regionale 44/2022 è stato approvato il collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023. La scheda di legittimità, in relazione alla peculiare natura trasversale delle disposizioni proposte, e al fine di favorire una visione di insieme da parte delle commissioni consiliari, è stata redatta con il contributo e previo coordinamento di tutte le strutture di assistenza giuridico-legislativa alle

---

<sup>6</sup> Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 43).

commissioni anche allo scopo di riunificare il complesso delle osservazioni relative alle diverse materie. Si segnala che sono state accolte tutte e tre le osservazioni ivi contenute che riguardavano gli articoli 1, 3 e 5 della proposta di legge. Nel merito dell'articolato, sono state fatte le seguenti osservazioni:

Articolo 1: Disposizioni sulla Tenuta di Suvignano:

La previsione del comma 2 dell'articolo 1 che fissa al 31 dicembre 2023 il termine per la rendicontazione delle spese complessivamente sostenute per gli interventi di cui all'articolo 32, comma 1, della legge regionale 44/2021, avrebbe comportato una modifica implicita del termine di 18 mesi dall'entrata in vigore della legge previsto dal comma 2 dell'articolo 32 della legge medesima. Pertanto, anche a seguito di interlocuzioni intercorse con gli omologhi uffici della Giunta regionale, si è proposto di aggiungere all'articolo in esame un comma finale che prevedesse l'abrogazione espressa del comma 2, dell'articolo 32, della legge regionale 44/2021.

Articolo 3 – Contributo straordinario a sostegno delle stazioni invernali e del sistema sciistico:

In relazione a questo articolo, è stata segnalata, in primo luogo, una difformità fra le cifre indicate al comma 1 (euro 500.000 per l'anno 2023 e euro 1.000.000 per ciascuno degli anni 2024 e 2025) e quelle indicate, con riferimento a questo intervento, nella relazione tecnico finanziaria (1.000.000 per l'anno 2023 e 500.000 euro per gli anni 2024 e 2025). In secondo luogo, per quanto concerne il comma 2, si è fatto presente che il citato Regolamento (CE) n. 1407/2013 è relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 (e non più degli articoli 87 ed 88) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli "aiuti *de minimis*". Pertanto si è ritenuto di proporre la correzione di tale riferimento normativo nel senso indicato.

Articolo 5 - Raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca

L'articolo 5, rubricato "Raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca", prevede anche il finanziamento di altre due opere: lo scavalco ferroviario di Livorno ed il collegamento ferroviario in Garfagnana. Al fine di maggiore chiarezza espositiva, si è proposto di modificare la rubrica coerentemente ai contenuti dell'articolo. È stato segnalato, inoltre, un refuso per cui la disposizione contenuta nella lettera b) del comma 3 è la ripetizione della disposizione contenuta nel comma 4: si è pertanto proceduto all'eliminazione della seconda ripetizione. Durante il dibattito in aula sono stati presentati numerosi emendamenti, recanti una serie di contributi economici elargiti ad enti locali, molti dei quali sono stati accolti con la conseguenza che i 15 articoli originariamente presenti nella proposta di legge sono diventati successivamente 34.

La legge regionale 29 dicembre 2022, n. 45 reca la legge di stabilità per l'anno 2023. Il testo contiene numerosi rinvii a deliberazioni della Giunta regionale, strumentali alla concessione di contributi pubblici. Correttamente, i

riferimenti al Piano regionale di sviluppo (PRS) sono stati resi coerenti con il fatto che il PRS si trova in fase di approvazione, non ancora perfezionata. Lo stesso è stato fatto con riferimento ai piani settoriali da esso dipendenti.

Infine, con la legge regionale 46 è stato approvato il bilancio di previsione finanziario 2023 – 2025.

### **3. LEGGI DI MODIFICA**

Nel corso dell'anno 2022 sono state approvate numerose leggi di modifica di leggi vigenti. In primo luogo, si segnala la legge regionale 5 agosto 2022, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022), che, per uno strano gioco di combinazioni temporali, è stata promulgata a distanza di un anno esatto dalla legge di manutenzione del 2021, riportando il medesimo numero. L'articolato, per sua natura, si presenta fortemente eterogeneo e differenziato, con una parte rilevante in materia ambientale. Contiene anche molti interventi manutentivi sull'organizzazione del personale e in materia sanitaria. A tal proposito si segnala che proprio una disposizione in materia sanitaria che non rivestiva carattere manutentivo, è stata stralciata già nella fase referente in commissione, aderendo in tal modo al suggerimento contenuto nella scheda di legittimità. Un'altra disposizione, sempre in ambito sanitario, è stata espunta dall'articolato poiché recava la supposizione di organi (direttore amministrativo e direttore sanitario della società della salute) in realtà mai istituiti e quindi non esistenti. Sui primi otto articoli relativi alla disciplina del Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT) e al funzionamento del collegio dei revisori della Regione la Commissione si è espressa con parere contrario; gli stessi sono stati poi oggetto di emendamenti presentati in aula e regolarmente approvati.

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

Si inizia con la legge regionale 6/2022 (Disposizioni in materia di ARPAT. Modifiche alla l.r. 30/2009). La legge in esame si pone l'obiettivo di modificare la legge regionale 30/2009 in relazione a due aspetti specifici relativi alla facoltà per l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) di avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura regionale, e di utilizzare per il reclutamento del personale, previa intesa con l'Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR), le graduatorie delle selezioni pubbliche dalla medesima espletate. Quanto al primo aspetto, si segnala che l'opportunità di prevedere espressamente la facoltà per ARPAT di avvalersi del patrocinio e della consulenza dell'Avvocatura regionale discende dal permanere dell'incertezza sulla natura giuridica dell'Agenzia. La scheda di legittimità prodotta in sede istruttoria recava un excursus normativo ai fini della qualificazione di ARPAT quale ente dipendente, in assenza di espressa previsione legislativa. La legge regionale 63/2005 attribuisce in via generale

all'Avvocatura regionale la rappresentanza e difesa in giudizio della Regione Toscana e degli enti, aziende ed altri organismi istituiti con legge regionale per l'esercizio di funzioni amministrative della Regione ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto. Come noto, l'articolo 50 dello Statuto disciplina gli enti dipendenti regionali stabilendo, al comma 1, che *“le funzioni amministrative riservate alla Regione .... possono essere esercitate anche tramite enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti istituiti e ordinati con legge regionale”*. Ai sensi del comma 2, *“le nomine regionali negli organi di amministrazione degli enti e organismi dipendenti sono di competenza degli organi di governo e sono soggette a forme di controllo anche preventivo del consiglio”*. ARPAT, a seguito di modifiche normative, non risulta espressamente quale ente dipendente della Regione (cfr. art. 3, l.r. 30/2009). Per l'individuazione della natura giuridica di ARPAT, può soccorrere il quadro normativo che di seguito viene ricostruito. In esito al referendum popolare del 18-19 aprile 1993, che dispose l'abrogazione delle norme che affidavano all'Unità sanitaria locale (USL) i controlli in materia ambientale, il legislatore statale con il decreto-legge n. 496 del 1993 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente) convertito con modificazioni nella legge n. 61 del 1994, ha istituito l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) demandando a Regioni e Province autonome l'istituzione delle Agenzie regionali e provinciali che, ai sensi dell'articolo 03, *hanno autonomia tecnico-giuridica, amministrativa, contabile e sono poste sotto la vigilanza della presidenza della giunta regionale o provinciale”*. In attuazione del predetto articolo, la legge regionale 66 del 1995, successivamente abrogata, ha istituito l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) che, ai sensi dell'articolo 7 – rubricato *“Natura giuridica dell'ARPAT e norme sull'attività e di organizzazione”* – è *ente dotato di autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza della Regione* (comma 1, lett. a) il cui direttore generale è nominato dalla Giunta regionale. La legge regionale 30 del 2009, recante la nuova disciplina dell'ARPAT, inizialmente qualifica l'Agenzia quale ente dipendente della Regione; invero, il testo previgente dell'articolo 3, comma 1, così disponeva: *“L'ARPAT è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, istituito ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto, dotato di autonomia tecnico-giuridica, tecnico-scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile ...”*. Con la legge 132 del 2016 (Istituzione del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale) al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, è stato istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

(ISPRA) e le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, rispetto alle quali è stata ribadita la natura tecnica delle attività da esse svolte. Infatti, ai sensi dell'articolo 7 della legge 132/2016, le Agenzie sono persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile che svolgono le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) nei territori di rispettiva competenza. Sulla natura delle funzioni svolte dalle Agenzie sono intervenute numerose pronunce della Corte costituzionale (*ex multis* sentenze 132 e 212 del 2017, e 120 del 2010) secondo le quali le Agenzie per la protezione dell'ambiente “*costituiscono enti tecnico strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo politico che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA (...) e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico*”. Per la Corte, “*l'autonomia è un requisito qualificante della singola agenzia ... poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici*”. Allo scopo di garantire la massima indipendenza e terzietà dell'Agenzia, con la legge regionale 68/2019 si è provveduto, tra le altre cose, a modificare l'articolo 3 della legge regionale 30/2009, concernente appunto la natura di ARPAT, eliminando il riferimento all'articolo 50 dello Statuto. Tuttavia, tale eliminazione non sembra aver inciso sostanzialmente sulla natura di ARPAT poiché nella medesima legge permangono elementi che depongono, al contrario, per la natura di ente dipendente quali, ad esempio, la definizione di indirizzi regionali per la programmazione delle attività di ARPAT (art. 15); la nomina del direttore generale di ARPAT da parte del Presidente della Giunta regionale (art. 22); l'esercizio della vigilanza sull'amministrazione di ARPAT e dei poteri sostitutivi da parte della Giunta regionale (art. 29). Dal permanere dell'incertezza sulla natura giuridica di ARPAT, a prescindere dalla sua qualificazione formale di ente dipendente, discende - come accennato ad inizio paragrafo - l'opportunità di prevedere espressamente la facoltà per l'Agenzia di avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura regionale. Infine, si rileva che la competenza legislativa esercitata con la predetta legge è, principalmente, di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, trattandosi di disciplina di aspetti organizzativi interni di ARPAT.

La legge regionale 14/2022 (Disposizioni in materia di accesso alla qualifica dirigenziale. Modifiche alla l.r. 1/2009) fornisce attuazione al decreto-legge 80/2021<sup>7</sup>, cosiddetto “decreto Brunetta”, convertito in legge 113/2021. In particolare la legge regionale risulta attuativa delle nuove norme in materia di accesso alla qualifica dirigenziale. La legge si ascrive principalmente alla

---

<sup>7</sup> Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia).

competenza legislativa residuale della Regione, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, relativamente alla materia dell'organizzazione e dell'ordinamento dei propri uffici. Per quanto riguarda il rapporto dell'ordinamento regionale con la legislazione nazionale sul pubblico impiego, si ricorda che il decreto legislativo 165/2001<sup>8</sup>, di pochi mesi precedente alla riforma costituzionale realizzata con legge costituzionale 3/2001, nasceva con l'intento, tra l'altro, di recare principi fondamentali per la legislazione regionale, allora solo concorrente, per quel che riguarda le regioni a statuto ordinario, nella materia dell'organizzazione e dell'ordinamento degli uffici. Oggi che tale materia viene in massima parte considerata ricompresa nell'ambito della potestà legislativa residuale della Regione, il decreto legislativo 165/2001 mantiene il ruolo di normativa di riferimento per quanto attiene ai riflessi in altri importanti ambiti materiali attinti dalla disciplina del pubblico impiego, quale ad esempio il diritto civile. Le previsioni di questa importante fonte normativa possono comunque, anche in dettaglio, essere fatte proprie dalla scelta del legislatore regionale. In questa prospettiva va riguardata la possibilità astratta, da considerarsi appunto come mera facoltà per la Regione, di recepire nell'ordinamento regionale l'istituto di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001, che contempla la possibilità del conferimento degli incarichi dirigenziali, anche di livello apicale, a soggetti provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature. Tale operazione legislativa, già implementata dal legislatore regionale per quanto riguarda la figura del Segretario generale del Consiglio regionale (con l.r. 2 novembre 2021, n. 39), è realizzata dall'articolo 2 della legge in esame. Nello stesso senso si muove la rimozione del limite percentuale per il conferimento di incarichi dirigenziali a dirigenti di ruolo di altre amministrazioni in comando, aspettativa o fuori ruolo, vigente il nuovo testo dell'articolo 19, comma 5 bis, del decreto legislativo 165/2001 (recato dal d.l. 80/2021), che il legislatore regionale aveva già scelto di recepire nella legge regionale 1/2009, nella sua primitiva versione. Anche l'articolo 6 della legge recepisce puntuali disposizioni della legislazione nazionale, in particolare l'articolo 1, comma 15, del decreto-legge 80/2021, convertito in legge 113/2021. Con tale norma il legislatore regionale si avvale della possibilità di derogare al limite percentuale per il conferimento degli incarichi dirigenziali a personale privo della qualifica di ruolo, fino a raddoppiarla. Ciò limitatamente al quinquennio 2022-2026, con riferimento all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Si rammenta che con sentenza 324/2010, la Corte costituzionale ritenne il limite di cui si discorre applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, anche regionali e locali, e soprattutto materia di diritto civile (anche se indirettamente), dunque riservato, nella sua fissazione, alla legge dello Stato. Di stretta iniziativa regionale l'articolo 5, in relazione al quale è stato presentato l'unico emendamento

---

<sup>8</sup> Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

approvato dall'aula, in merito alla possibilità che gli autisti siano reclutati anche come personale fiduciario, dunque non di ruolo, essendo per altro già da tempo inseriti nel personale del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale. L'emendamento limita la citata possibilità al dieci per cento degli autisti della dotazione organica regionale di giunta.

Con la legge regionale 30/2022 (Istituzione della Commissione istituzionale prezzi della Toscana. Modifiche alla l.r. 38/2007) è stata modificata la legge regionale n. 38 del 2007 sui contratti, istituendo una commissione per la cura e l'aggiornamento del prezzario dei materiali dei lavori pubblici, redatto su indicazione delle norme nazionali del codice appalti e disposizioni collegate.

La legge regionale 32/2022 (Intese con amministrazioni pubbliche locali. Modifiche alla l.r. 40/2009) che ha modificato la legge regionale 40 del 2009, è da ascrivere alle competenze legislative residuali della Regione, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, poiché verte in materia di procedimento amministrativo di ricerca dell'intesa con amministrazioni pubbliche locali finalizzata alle nomine di competenza del Presidente della Giunta regionale.

Con la legge regionale 37/2022 sono state approvate modifiche alle leggi regionali 52 del 2006 e 49 del 2003 in materia di tasse automobilistiche regionali. Tale legge ha inteso, in primo luogo, eliminare le agevolazioni già previste a favore dei veicoli con uso privato in locazione senza conducente e consistenti nelle riduzioni degli importi della tassa automobilistica regionale introdotte a partire dal 2013. Ha previsto, inoltre, l'esenzione dal pagamento della medesima tassa a favore delle automediche nonché la sospensione automatica del pagamento della citata tassa per effetto dell'avvenuta trascrizione della cessione dei veicoli consegnati per la rivendita e di quelli venduti e radiati, sopprimendo altresì il pagamento del diritto fisso previsto per l'attivazione di tali sospensioni. In tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la tassa automobilistica regionale, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex multis* sentenze 296, 297 del 2003, 451 del 2007), il legislatore statale, pur attribuendo alle regioni a statuto ordinario il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi e il recupero della tassa stessa, non ha tuttavia devoluto alle stesse il potere di disciplinare gli elementi costitutivi del tributo. Così ricostruito il quadro normativo, alla tassa automobilistica regionale non può essere riconosciuta la natura di tributo proprio della Regione, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, potendosi qualificare come tale, secondo le argomentazioni della Corte, *solo i tributi non soltanto attribuiti, nel loro gettito, alle regioni bensì anche istituiti dalle regioni stesse*. Ne consegue, per i giudici di legittimità, che la disciplina sostanziale del tributo rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Le norme regionali, pertanto, non potrebbero intervenire su aspetti della disciplina

sostanziale del tributo, in quanto risulterebbero invasive della esclusiva competenza legislativa statale; possono però limitarsi ad esercitare con legge la potestà di variazione dell'importo inizialmente stabilito con il decreto legislativo 504 del 1992<sup>9</sup>. Ai sensi dell'articolo 24 del citato decreto, infatti, ciascuna regione può determinare con propria legge gli importi della tassa automobilistica regionale, nei limiti e alle condizioni ivi previste. La legge in esame opera nell'ambito della variazione dell'importo della tassa espressamente consentito alle regioni dall'articolo 24 del decreto legislativo 504/1992 e dunque è ascrivibile alla competenza residuale della Regione di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. A seguito dell'osservazione contenuta nella scheda di legittimità, il settore competente ha provveduto a integrare il Considerato del preambolo al fine di chiarire le motivazioni del riallineamento del tariffario della tassa automobilistica regionale, a fronte di una normativa statale riportata nei Visti che attiene unicamente alle modalità di riscossione e non direttamente alla determinazione degli importi. Con l'approvazione in aula di un emendamento, è stata introdotta un'ulteriore ipotesi di esenzione del pagamento della tassa automobilistica a favore anche dei veicoli adibiti al trasporto di minori trapiantati.

La legge regionale 38/2022 (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 39/2005 e 65/2014) può riguardarsi come composta da due macro parti: la prima (corrispondente al Capo II) contiene un intervento teso a standardizzare e unificare a livello regionale la modulistica per la presentazione di istanze ad enti locali; la seconda (corrispondente al Capo III) contiene una serie di interventi di semplificazione normativa in materie che a vario titolo interessano le competenze legislative e amministrative regionali. In questo ambito, sono state approvate le modifiche alle leggi di settore citate nel titolo. La prima parte della legge può dunque ascrivere alla potestà legislativa residuale della Regione (articolo 117, quarto comma, della Costituzione), la seconda riguarda sia le competenze concorrenti (ad esempio in materia di energia di cui alla l.r. 39 del 2005), dunque relative al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, sia le competenze residuali (ad esempio la formazione professionale di cui alla l.r. 32 del 2002).

Con la legge regionale 43/2022 (Disposizioni per la riduzione temporanea del meccanismo di indicizzazione degli assegni vitalizi dei consiglieri regionali in carica fino alla nona legislatura. Modifiche alla l.r. 3/2009) si prevede una rimodulazione del meccanismo di indicizzazione già previsto per il calcolo dell'importo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali cessati al termine della nona legislatura. Come noto, infatti, il vitalizio dei consiglieri regionali cessati

---

<sup>9</sup> Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

dalla carica è istituito ormai abolito, in Regione Toscana, a partire dalla decima legislatura. Ne sopravvivono, però, gli effetti residui, ad esaurimento, per quanto riguarda gli ex consiglieri in carica fino al termine della nona legislatura. Tale voce di spesa, che già risultava non più espandibile, si è ulteriormente ridotta quando, con la legge regionale 31 maggio 2019, n. 27<sup>10</sup>, si è provveduto alla rideterminazione in senso perequativo dei vitalizi dei consiglieri regionali in carica fino al termine della nona legislatura, secondo un sistema tendenzialmente contributivo. In tale evenienza, il legislatore regionale, anche in una logica compensativa della riduzione degli importi dei vitalizi, aveva previsto il loro aggiornamento annuo, da effettuarsi sulla base dei dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) della variazione dei prezzi al consumo. Dopo alcuni anni caratterizzati da un'inflazione quasi nulla, di recente è stata registrata una preoccupante inversione di tendenza, tale che la piana applicazione del meccanismo di indicizzazione previsto dalla legge regionale 3/2009 porterebbe ad un sensibile incremento di spesa e ad un adeguamento degli importi degli assegni non congruo rispetto ad esigenze di sobrietà e risparmio, che permangono nel bilancio regionale, anche in un'ottica solidaristica della collettività tutta. Si è ritenuto pertanto opportuno procedere alla mitigazione del meccanismo di indicizzazione, contenuto nell'articolo 10 octies della legge regionale 3/2009, secondo criteri che non confliggano con ipotetici diritti acquisiti e con il principio di affidamento. L'operazione ha trovato anche fondamento nella sentenza della Corte costituzionale 234/2020, la quale offre lo spunto per procedere all'adeguamento sebbene il principio espresso faccia riferimento alla materia pensionistica - affine ma distinta dalla corresponsione dei vitalizi, intesi come indennità della carica di consigliere regionale erogata in modo differito. In ogni caso, la pronuncia si presta a mutuarne taluni principi, affinché la disciplina di modifica della legge regionale 3/2009 risulti conforme a Costituzione, in particolare all'articolo 38, secondo comma. Per la Corte, risulterebbe costituzionalmente legittima una misura temporanea, che preveda una rivalutazione parziale degli assegni, in misura decrescente, secondo una progressione inversa rispetto alla loro entità, per un periodo non superiore ad un triennio. Questo meccanismo non violerebbe i principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza, oltre che, ovviamente, quello di temporaneità, poiché priva di effetti paralizzanti definitivi dei meccanismi di indicizzazione dei vitalizi. Sempre in una prospettiva di coerente morigeratezza, nell'ordinamento regionale non sono previsti meccanismi di adeguamento o indicizzazione delle indennità in godimento ai consiglieri in carica. La legge *de qua* si ascrive alla competenza legislativa regionale residuale in materia di status dei consiglieri regionali e, di riflesso, alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

---

<sup>10</sup> Legge regionale 31 maggio 2019, n. 27 (Rideterminazione dei vitalizi regionali in attuazione della l. 145/2018. Modifiche alla l.r. 3/2009).

## POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

Nel periodo preso in esame sono state approvate varie leggi che afferiscono alle materie di competenza della Seconda Commissione consiliare permanente

Si tratta prevalentemente di interventi di modifica di discipline vigenti, con un unico caso di intervento autonomo ed innovativo rappresentato dalla legge sui custodi della montagna Toscana che ha interesse sia sul versante delle politiche agricole e forestali che dello sviluppo economico.

Si evidenzia che su quattro proposte di legge esaminate dalla Commissione e poi approvate dal Consiglio ben tre sono state di iniziativa consiliare.

### **1. LEGGE REGIONALE 1 MARZO 2022, N. 4 (CUSTODI DELLA MONTAGNA TOSCANA. DISPOSIZIONI FINALIZZATE A CONTRASTARE LO SPOPOLAMENTO E A RIVITALIZZARE IL TESSUTO SOCIALE ED ECONOMICO DEI TERRITORI MONTANI)**

La prima legge licenziata dalla Seconda Commissione nel periodo di riferimento è la legge regionale 1 marzo 2022, n. 4 (Custodi della montagna Toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani) per la cui compiuta disamina si rinvia alla relazione in materia di sviluppo economico. Tuttavia tale legge reca norme che interessano anche l'ambito agricolo-forestale.

La proposta di legge 58, di iniziativa consiliare (Partito Democratico), si pone l'obiettivo di concedere contributi regionali a fondo perduto in favore di imprese aventi qualsiasi forma giuridica che promuovano animazione e attrattività nei territori dei comuni montani mediante l'apertura di nuove attività produttive o la riorganizzazione di attività già esistenti. In particolare potranno essere oggetto di contribuzione le attività produttive la cui sede operativa sia localizzata ad un'altitudine non inferiore a 500 metri. Per garantire che anche le attività agricole possano in buona parte rispondere a tale requisito è stata introdotta una specifica disposizione che impone che almeno il 50 per cento dei terreni oggetto dell'attività contribuita sia effettivamente localizzata a tale altitudine.

Si prevede la possibilità, per i beneficiari dei contributi, di ottenere un'ulteriore somma, pari al 20 per cento dei predetti contributi, per lo svolgimento di attività di gestione attiva del bosco, cura del territorio e svolgimento di attività sociali a favore della comunità locale. Tali azioni saranno disciplinate da apposita convenzione, denominata "Patto di comunità", predisposta dai comuni sulla base di linee guida che la Giunta regionale sarà

chiamata ad adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge. La convenzione potrà avere durata massima pari a cinque anni e in ogni caso non potrà superare il termine del periodo di corresponsione del contributo assegnato.

Una misura ulteriore, sempre da attuarsi con bando regionale, prevede la possibilità per le imprese agricole, piccole e micro imprese, artigianali e commerciali, di ottenere contributi nella misura massima di 15.000,00 euro annui a condizione che queste si impegnino a svolgere le citate attività previste dal "Patto di comunità" ovvero azioni, disciplinate e dettagliate da specifica convenzione predisposta dai comuni, di gestione attiva del bosco, cura del territorio e svolgimento di attività sociali. L'attività anche in questo caso deve essere localizzata ad un'altitudine non inferiore a 500 metri ed il periodo di contribuzione è pari a 5 anni. I contributi di cui alla presente legge, che non sono cumulabili con altri incentivi regionali, vengono concessi nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato secondo la regola del *de minimis*.

## **2. LEGGE REGIONALE 24 MAGGIO 2022, N. 15 (DISCIPLINA DELL'OLEOTURISMO E DELL'OSPITALITÀ AGRITURISTICA. MODIFICHE ALLA L.R. 30/2003)**

Altro significativo intervento legislativo approvato dalla Seconda Commissione consiliare è di tipo manutentivo in quanto va a modificare la disciplina regionale vigente sull'agriturismo per adeguarla a quanto previsto dalla legge 160/2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) che estende all'oleoturismo le stesse disposizioni emanate per l'enoturismo.

Conseguentemente, il titolo della legge regionale 30/2003 (Disciplina delle attività agrituristiche, delle fattorie didattiche e dell'enoturismo in Toscana) viene modificato aggiungendo il termine oleoturismo e, al contempo, all'interno dell'articolato, vengono inseriti i riferimenti all'oleoturismo e all'olivo in tutti quei casi in cui si tratta di enoturismo e vino.

In via preliminare si ricorda che la materia dell'agriturismo, oggetto della proposta di legge, è materia che appartiene alla competenza legislativa residuale delle regioni afferendo alle materie dell'agricoltura e del turismo. Tuttavia, come affermato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 339/2007, questa competenza incontra limiti cosiddetti trasversali dovuti ad interferenze con materie a competenza esclusiva statale (ad esempio, in ordine alla definizione di imprenditore agricolo con l'ordinamento civile di competenza esclusiva statale) e materie a competenza concorrente (tutela della salute, alimentazione, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali e culturali) dove, quindi, si segnala la necessità del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Si coglie l'occasione dell'adeguamento alla disciplina statale per apportare ulteriori modifiche al fine di tener conto di specifiche esigenze emerse

nel corso della pratica applicativa tra cui la possibilità di prevedere più letti supplementari per bambini fino a 12 anni nelle camere e nelle unità abitative; gli eventi promozionali per i prodotti aziendali certificati e le attività sociali e di servizio per le comunità locali, realizzabili anche al di fuori del fondo aziendale; gli interventi sugli immobili da destinare ad agriturismo; gli alloggi agrituristici costituiti da camere indipendenti, per i quali è sufficiente la disponibilità di camere con bagno anche senza altri locali primari annessi; i trasferimenti di volumetrie.

In riferimento all'articolato della proposta di legge 79 nella scheda di legittimità l'ufficio legislativo ha espresso dubbi di legittimità costituzionale sull'articolo 7 di modifica dell'articolo 17 "Immobili destinati all'attività agrituristica".

Con le modifiche alla suddetta disposizione si prevedeva che i trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2 e all'articolo 72, comma 1, lett. a) potessero essere effettuati all'interno del comune o dei comuni limitrofi, a condizione che si configurassero come uno dei seguenti interventi:

- a) Interventi di addizione volumetrica
- b) Interventi di trasferimento di volume in ambito già urbanizzato e in prossimità di edifici esistenti.

In merito alle menzionate modifiche, l'ufficio legislativo ha espresso delle perplessità in quanto la legge statale sull'agriturismo (legge 96/2006) all'articolo 3 prevede che per le attività agrituristiche possono essere utilizzati unicamente gli edifici o parti di essi già esistenti sul fondo. La legge nazionale pone dunque delle condizioni stringenti non derogabili dalla legislazione regionale vietando la nuova edificazione a fini agrituristiche e imponendo l'utilizzo dei soli immobili esistenti. Tale principio è stato ribadito dalla Corte costituzionale che nella sentenza 96/2012 ha affermato che la norma statale, nel limitare l'utilizzabilità degli edifici per attività agrituristiche a quelli già esistenti sul fondo, costituisce espressione di un principio fondamentale della materia del governo del territorio e quindi non derogabile dal legislatore regionale.

Va precisato che l'esame della proposta di legge 79 è stato abbinato a quello della proposta di legge 69 di iniziativa consiliare (Lega Toscana - Salvini Premier), che interveniva sull'articolo 17 della legge regionale 30/2003, oggetto di modifica anche da parte della proposta di legge 79.

A seguito dello svolgimento delle consultazioni sulle due proposte di legge sono pervenute numerose osservazioni che hanno indotto la Commissione a dare mandato ad un gruppo di lavoro tecnico Giunta e Consiglio al fine di esaminare le osservazioni pervenute e le criticità emerse nelle schede di legittimità e fattibilità e per valutare anche la possibile unificazione delle due proposte (pdl 79 e pdl 69) in un unico testo. Il gruppo di lavoro si è riunito diverse volte e ha prodotto un testo a fronte, con alcune proposte di riscrittura.

Tuttavia sono state necessarie altre due sedute della Seconda Commissione per consentire ulteriori approfondimenti sugli aspetti relativi all'urbanistica.

Nel frattempo si è nuovamente riunito il gruppo di lavoro a cui ha partecipato anche la componente politica ed in questa sede è stato deciso di non accogliere i contenuti della proposta di legge 69.

La proposta è stata approvata in Commissione all'unanimità (ma i consiglieri dell'opposizione erano assenti) ed in aula a maggioranza, mentre la proposta di legge 69 è stata respinta.

Si segnala, infine, che con ricorso notificato in data 25 luglio 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 7, comma 1, della legge regionale 15/2022 che ha modificato l'articolo 17 della legge regionale 30/2003. L'articolo è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio e per violazione dell'articolo 117, secondo comma lett. s) della Costituzione in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 42/2004 (Codice del paesaggio).

### **3. LEGGE REGIONALE 2 AGOSTO 2022, N. 27 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RACCOLTA E PAGAMENTO DEI FUNGHI EPIGEI SPONTANEI. MODIFICHE ALLA L.R. 16/1999)**

La materia della raccolta e commercio dei funghi epigei può essere considerata una sub materia dell'agricoltura e quindi rientra nella potestà legislativa residuale delle regioni ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

La potestà legislativa regionale incontra tuttavia limiti rappresentati dalle competenze legislative statali esclusive in materia di tutela dell'ecosistema e dell'ambiente e della competenza concorrente in materia di alimentazione e tutela della salute.

La proposta di legge 138, di iniziativa consiliare, è volta a superare alcune criticità della legge regionale 16/1999 (Raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei) emerse in fase applicativa.

L'articolo 12 della legge regionale 16/1999 dispone in merito alla possibilità di costituire aree di raccolta a pagamento prevedendo la disciplina per la realizzazione di tali aree sui terreni del patrimonio agricolo-forestale regionale, oltre a disposizioni per la raccolta a pagamento su altri fondi pubblici o privati.

Con la proposta di legge 138 si è ritenuto opportuno introdurre una specificazione all'interno del citato articolo 12 finalizzata a chiarire che, fatto salvo quanto previsto per i terreni del patrimonio agricolo-forestale regionale, le aree di raccolta a pagamento sui fondi pubblici e privati possono essere realizzate anche da associazioni senza scopo di lucro che prevedano nei propri

statuti finalità di promozione e sviluppo del territorio di appartenenza e che a vario titolo abbiano la disponibilità di tali fondi.

La proposta è stata approvata in Commissione all'unanimità senza modifiche, tranne qualche aggiustamento di drafting mentre in aula è stata approvata a maggioranza.

#### **4. LEGGE REGIONALE 11 OTTOBRE 2022, N. 33 (DISPOSIZIONI DI SOSTEGNO PER IL SETTORE TERMALE. MODIFICHE ALLA L.R. 38/2004)**

Il settore termale costituisce una risorsa fondamentale della Regione Toscana atteso che le cure termali hanno da sempre esercitato un' incisiva azione per la tutela della salute per quanto riguarda la prevenzione, la cura e la riabilitazione di determinate patologie e più in generale per la cura ed il benessere dello stato psico-fisico della persona.

Il termalismo rappresenta inoltre un fattore determinante per lo sviluppo economico, ricettivo ed occupazionale di determinate aree della Toscana per le quali occorre intraprendere una serie di azioni finalizzate al rilancio del sistema termale regionale anche attraverso progetti di riqualificazione e rigenerazione urbana.

Al fine di rendere più efficienti le politiche di sostegno che la Regione realizza tramite il Programma regionale di sviluppo (PRS) e gli altri atti della programmazione, risulta opportuno individuare i comuni termali intesi quali territori urbani all'interno dei quali il termalismo costituisce un fattore di sviluppo urbano, nonché una caratteristica importante dello sviluppo economico, ricettivo ed occupazionale del contesto di riferimento;

A tal fine con la proposta di legge 141, divenuta poi legge regionale 33/2022, si interviene a modificare la legge regionale 38/2004 aggiungendo l'inserimento di un allegato in cui si individuano quali ambiti ottimali per le azioni di sostegno regionale i comuni termali della Toscana.

La legge è stata approvata in aula il 4 ottobre 2022 con trentatré voti favorevoli. Insieme alla sua approvazione è stato approvato un ordine del giorno del Partito Democratico che impegna la Giunta regionale a prevedere adeguate misure di sostegno e promozione del settore termale, con l'attivazione di progetti di rigenerazione urbana delle città termali, a partire dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il sostegno del turismo termale attraverso un coordinamento dei Comuni, con la realizzazione di un prodotto turistico omogeneo e valutando la valorizzazione di un marchio comune, 'Terme di Toscana', tenendo conto dell'indotto economico ed occupazionale e proseguendo nel percorso di razionalizzazione delle società partecipate, previsto dalla normativa vigente, per la salvaguardia dei livelli occupazionali e per garantire una prospettiva industriale

E' stato invece respinto un ordine del giorno della Lega Toscana – Salvini Premier, prima firmataria la consigliera Luciana Bartolini, sottoscritto

anche da Fratelli d'Italia, Movimento 5 stelle e Forza Italia, che intendeva impegnare la Giunta “ad attivarsi per acquisire più immobili del patrimonio termale delle Terme di Montecatini”, tra cui il complesso del ‘Tettuccio’.

Inoltre è stata approvata una risoluzione di Italia Viva con cui si chiede uno stanziamento economico rilevante per il sistema termale.

## **POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO**

Claudia Prina Racchetto

### **1. PREMESSA**

La produzione legislativa dell'anno 2022, per quanto concerne le politiche in esame, si differenzia da quella dei due ultimi anni non soltanto sotto il profilo quantitativo (nell'arco temporale in esame sono state approvate quattro leggi rispetto alle sei del 2021 e alle undici del 2020) ma anche e soprattutto nei contenuti. Per quanto concerne questo aspetto, infatti, la produzione legislativa degli ultimi due anni è stata fortemente condizionata dalla esigenza di far fronte, per quanto possibile, alle gravi conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. Quest'ultima ha infatti comportato, per prevenire la diffusione del contagio, 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 un ugual numero di leggi di iniziativa consiliare e leggi di iniziativa della Giunta regionale, nell'anno 2022 si è registrata la prevalenza, per quanto concerne le politiche in esame, di leggi di iniziativa della Giunta regionale.

Sotto il profilo della tecnica legislativa, si è trattato, per la quasi totalità (tre su quattro) di leggi di modifica di leggi vigenti. Fa eccezione soltanto la legge regionale 4/2022 (Custodi della Montagna Toscana).

Merita infine segnalare che, a differenza dell'anno passato in cui nella maggioranza delle leggi approvate era stata prevista l'entrata in vigore anticipata per attivare tempestivamente le misure in esse contenute, quest'anno l'entrata in vigore delle leggi approvate è stata prevista nei termini ordinari.

### **2. CUSTODI DELLA MONTAGNA TOSCANA. DISPOSIZIONI FINALIZZATE A CONTRASTARE LO SPOPOLAMENTO E A RIVITALIZZARE IL TESSUTO SOCIALE ED ECONOMICO DEI TERRITORI MONTANI**

La legge regionale 4/2022, di iniziativa della maggioranza consiliare, costituisce una legge autonoma, fortemente innovativa. Con essa, infatti, la Regione, coerentemente con le proprie finalità statutarie, si propone di tutelare i territori dei comuni montani di cui all'allegato B della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali), contrastandone lo spopolamento.

A tal fine, in essa si prevedono due distinti ordini di interventi.

Da un lato, l'erogazione di contributi a fondo perduto a favore di imprese, aventi qualunque forma giuridica e la cui sede operativa sia localizzata ad una

altitudine non inferiore a cinquecento metri nei suddetti territori montani, che favoriscano la rivitalizzazione del tessuto sociale ed economico di tali luoghi mediante l'apertura di nuove attività produttive o la riorganizzazione di attività già esistenti.

Per garantire che anche le attività agricole possano, in buona parte, rispondere a tale requisito è stata introdotta una specifica disposizione che impone che almeno il cinquanta per cento dei terreni in cui è svolta l'attività sia effettivamente localizzato a tale altitudine.

Vengono definiti in maniera dettagliata in legge i criteri di priorità per l'erogazione dei contributi. Essi sono, in ordine decrescente: a) l'ubicazione della sede operativa in comuni aventi una più alta posizione nella graduatoria del disagio di cui all'articolo 80, comma 3, della legge regionale 68/2011; b) l'ubicazione della sede operativa nei nuclei abitati o nei centri abitati, come definiti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in cui vi è minore presenza di attività produttive; c) lo svolgimento di attività in ambito commerciale in qualità di microimpresa; d) età dei soggetti richiedenti inferiore a quaranta anni.

Si prevede che non possano essere soddisfatte più di tre domande di contributo per ogni comune e che sia comunque possibile derogare a tale limite qualora residuino risorse una volta esaurita la graduatoria predisposta sulla base dei suddetti criteri. L'erogazione dei contributi avviene mediante appositi bandi e si stabilisce che l'entità del contributo sia calcolata in relazione al progetto di attività presentato, tenendo conto, in particolare, di criteri relativi al volume di attività, ai livelli occupazionali, all'innovazione tecnologica ed alla sostenibilità ambientale.

Vengono, inoltre, disciplinate le fattispecie di revoca totale dei contributi e di revoca parziale, secondo le previsioni del bando, in relazione allo stato di attuazione del progetto ed alla eventuale delocalizzazione, entro cinque anni dalla erogazione della prima quota annuale, della sede operativa dai territori dei comuni montani. Si prevede poi che qualora i soggetti beneficiari di tali contributi stipulino una convenzione, denominata Patto di comunità, con il comune di riferimento per lo svolgimento di attività di gestione attiva del bosco, cura del territorio e svolgimento di attività sociali a favore della comunità locale, ad essi spetti una ulteriore somma pari al venti per cento dei contributi già percepiti.

Il secondo ordine di interventi è previsto a favore di imprese agricole, micro e piccole imprese artigianali e commerciali che non abbiano beneficiato dei contributi previsti per l'apertura di una nuova attività o la riorganizzazione di una attività già esistente e che abbiano stipulato il suddetto Patto di comunità. Si richiede che si tratti di imprese già operanti, non fallite, situate nei territori dei comuni montani e con sede operativa sempre ad altitudine non inferiore a 500 metri. Anche in tal caso i contributi vengono erogati mediante appositi bandi. Si prevede, infine, che il mancato svolgimento delle attività previste dal Patto di

comunità comporti la revoca e la restituzione, anche parziale, secondo le previsioni del bando, delle somme erogate.

I contributi previsti da tale legge vengono concessi nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato secondo la regola del *de minimis*.

Il testo della legge licenziato dalla Seconda commissione consiliare è stato notevolmente modificato rispetto a quello assegnato originariamente ad essa per l'espressione del parere referente.

Ciò è avvenuto a seguito di alcuni ripensamenti dei proponenti volti, fra l'altro, ad ampliare la platea dei possibili beneficiari delle misure stabilite dalla legge (si pensi, a tal proposito, alla soppressione della previsione originaria che circoscriveva alle sole attività produttive localizzate nei comuni montani collocati nelle unioni di comuni la possibilità di beneficiare di tali misure).

A tal fine sono stati pertanto presentati, da parte di due dei consiglieri proponenti, alcuni emendamenti con i quali sono stati sostituiti integralmente due articoli della proposta di legge e riscritta la norma finanziaria.

Tali emendamenti hanno inoltre tenuto conto sia dei rilievi formulati dall'ufficio legislativo nella scheda di legittimità che delle osservazioni pervenute dal settore della fattibilità.

Durante i lavori istruttori è stata inoltre recepita la richiesta pervenuta da una consigliera di opposizione relativa all'inserimento nel testo della legge di una clausola valutativa con la quale si è previsto che la Giunta regionale trasmetta alla commissione consiliare competente una relazione per illustrare le misure adottate, inizialmente entro due anni dall'entrata in vigore della legge e successivamente con periodicità annuale.

Sono stati approvati anche due emendamenti presentati da un'altra consigliera di opposizione e volti ad inserire due ulteriori criteri di priorità per la concessione dei contributi destinati a coloro che avviino una nuova attività produttiva o ne riorganizzino una già esistente.

La legge, in commissione, è stata approvata all'unanimità. In aula a maggioranza.

### **3. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMISSIONE REGIONALE DEI SOGGETTI PROFESSIONALI**

Nell'anno 2022 si è intervenuti nuovamente a modificare la disciplina della Commissione regionale dei soggetti professionali, sede istituzionale di confronto fra la Regione e le professioni ed organo di consultazione della Giunta e del Consiglio regionale.

Nuovamente in quanto già nel 2021, con la legge regionale 13/2021<sup>11</sup>, anche essa di iniziativa della Giunta regionale, erano state previste alcune deroghe alle disposizioni contenute nei commi da 2 a 5 ter dell'articolo 13 della

---

<sup>11</sup> Legge regionale 30 marzo 2021, n. 13 (Disposizioni in materia di nomina dei componenti della Commissione regionale dei soggetti professionali. Modifiche alla l.r. 73/2008).

legge regionale 5/2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione) e relative alle 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. Ciò al fine di garantire alle associazioni dei professionisti una maggiore flessibilità nella designazione di propri rappresentanti in seno alla Commissione.

Invece, con la legge regionale 11/2022 (Disposizioni in materia di Commissione regionale dei soggetti professionali. Modifiche alla l.r. 73/2008), sempre di iniziativa della Giunta regionale, si è intervenuti a modificare il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 73/2008 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali) che prevedeva che la Commissione fosse nominata a seguito della designazione di almeno ventiquattro componenti.

Con la modifica proposta si è ridotto a dodici tale numero minimo, al fine di consentire il superamento di alcune problematiche che si sono registrate nella procedura di rinnovo della Commissione e in modo da garantirne l'operatività.

La legge è stata approvata a maggioranza sia in commissione che in aula.

#### **4. NORME PER LA DISCIPLINA DELLA RICERCA, DELLA COLTIVAZIONE E DELL'UTILIZZAZIONE DELLE ACQUE MINERALI, DI SORGENTE E TERMALI**

Con la legge regionale 28/2022<sup>12</sup> di iniziativa della Giunta regionale, si interviene a modificare alcune disposizioni della legge regionale 38/2004 che disciplina la ricerca, coltivazione ed utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali.

In particolare, essa concerne i soli titoli I e II di tale legge che sono relativi alle norme di disciplina mineraria della materia che non sono stati oggetto di revisione dal 2009 ad oggi.

Le modifiche apportate consistono essenzialmente nell'aggiornamento di collegamenti con materie, in primo luogo urbanistiche ed ambientali, nelle quali sono stati introdotti importanti elementi innovativi nell'ordinamento normativo sia nazionale che regionale, ivi compresa la normativa di valutazione di impatto ambientale; nell'aggiornamento di riferimenti normativi ormai superati (sostituzione della l.r. 1/2005 con la l.r. 65/2014); in aggiustamenti conseguenti alle diverse attribuzioni delle competenze connesse con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ed alle conseguenti modifiche intervenute nella struttura organizzativa della Regione; in adeguamenti relativi a nuove norme in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ed a nuovi istituti previsti dalla legge fallimentare e dal nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

---

<sup>12</sup> Legge regionale 2 agosto 2022, n. 28 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali. Modifiche alla l.r. 38/2004).

Il bene “delle acque minerali e termali” è oggetto di un sistema di fonti articolato, contraddistinto da una competenza distribuita fra diversi livelli di governo.

Infatti, come affermato dalla stessa Corte costituzionale (cfr. sentenza 1/2010), questo bene della vita deve essere considerato sotto due distinti punti di vista; quello dell’“uso o fruizione”, di competenza legislativa regionale residuale, e quello della “tutela ambientale” delle stesse acque che è di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Si tratta pertanto di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (cfr. anche sentenza 225/2009 e sentenza 105/2008).

A tale materia ineriscono poi ulteriori interessi pubblici di rango superiore che necessitano di una tutela unitaria da parte dello Stato (è il caso della materia “trasversale” della “tutela della concorrenza”) mentre altri profili di essa afferiscono ad ambiti come la salute e l’alimentazione rientranti fra le competenze concorrenti.

In considerazione del complesso quadro di fonti normative che regolano tale materia, nella scheda di legittimità predisposta dall’ufficio legislativo, si era suggerito di integrare il primo dei ‘visto’ del Preambolo menzionando, oltre all’articolo 117, comma terzo, della Costituzione, relativo alla competenza in materia di “governo del territorio” (citato in considerazione dell’ambito materiale su cui intervengono la maggioranza delle disposizioni della proposta di legge in esame) anche il comma 4 del medesimo articolo. Ciò in considerazione dei contenuti dell’articolo 7 della proposta di legge. Tale rilievo è stato accolto.

Ulteriori osservazioni sono state formulate in relazione al citato articolo 7 (Decadenza di concessione coltivazione del giacimento. Modifiche all’articolo 28 della l.r. 38/2004). Tale articolo inserisce all’interno dell’articolo 28 della legge regionale 38/2004 (che disciplina le fattispecie di “decadenza e revoca” dalla concessione di coltivazione) un nuovo comma (1 bis) che stabilisce che il comune effettua *“una valutazione caso per caso con riferimento alla pronuncia di decadenza nell’ipotesi in cui il concessionario sia costituito in forma di impresa commerciale e faccia ricorso alle procedure di composizione della crisi di impresa, qualora garantisca la continuazione dell’attività aziendale.”*

In particolare, si è posto in evidenza che tale disposizione di nuova introduzione configura una ipotesi che non è riconducibile alle tipologie di decadenza elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza (“decadenza accertativa” pronunciata nel caso in cui vengano meno i requisiti di idoneità necessari per la costituzione e per la continuazione del rapporto, contraddistinta dall’assenza di una qualsivoglia valutazione discrezionale da parte dell’organo emanante che la dispone in via automatica una volta verificata la mancanza dei requisiti previsti, e “decadenza sanzionatoria” pronunciata nel caso di inadempimento di obblighi o inosservanza di oneri a carico dei destinatari e di

mancato esercizio per un determinato periodo di tempo, da parte dei destinatari, delle facoltà derivanti dall'atto amministrativo).

Ciò in quanto, riconoscendo una ampia discrezionalità al comune nel pronunciare la decadenza, tiene conto dei principi desumibili dalla recente evoluzione normativa statale (Legge Fallimentare, Codice della crisi d'impresa, Codice dei contratti) che testimonia un favor del legislatore verso il concordato preventivo volto a salvaguardare la continuità dell'impresa. In tali casi il provvedimento di decadenza potrebbe non costituire un provvedimento obbligato per il comune che potrebbe piuttosto optare per la prosecuzione dell'attività da parte del concessionario in essere.

Comunque, si è evidenziato come la formulazione letterale del comma 1 bis fosse eccessivamente indeterminata ("valutazione caso per caso") non definendo i parametri generali in base ai quali il comune effettua la sua valutazione e lasciando a quest'ultimo una discrezionalità talmente ampia da essere suscettibile di sconfinare nell'arbitrio. Come noto, infatti, il potere amministrativo, essendo subordinato al principio di legalità, non è mai completamente libero essendo vincolato nel fine in quanto diretto al perseguimento di fini pubblici prestabiliti dalla legge.

In altri termini, si è sottolineata la necessità di prevedere che la decisione del comune sia puntualmente motivata in relazione alla tutela della risorsa, della salute pubblica, alla salvaguardia dell'occupazione, valutando, fra l'altro, elementi quali, ad esempio, il regolare esercizio dell'impresa, il corretto adempimento degli obblighi imposti con l'atto di concessione e con la correlata convenzione, il puntuale pagamento dei canoni demaniali nonché l'assenza di situazioni di sospensione dell'attività.

Si sono, inoltre, invitati i proponenti a valutare l'opportunità di individuare un momento preciso della procedura di composizione della crisi d'impresa a cui collegare gli effetti della disposizione di cui al comma 1 bis di nuova introduzione.

In considerazione di quanto sopra, gli uffici di Giunta e di Consiglio hanno ricevuto il mandato a riformulare l'articolo in esame al fine di superare tali rilievi.

Vista l'entrata in vigore, il 15 luglio, dell'articolo 94 bis (Disposizioni speciali per i contratti pendenti nel concordato in continuità aziendale) del decreto legislativo 14/2019 (Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155) che prevede che "i creditori non possono, unilateralmente, rifiutare l'adempimento dei contratti in corso di esecuzione o provocarne la risoluzione, né possono anticiparne la scadenza o modificarli in danno dell'imprenditore per il solo fatto del deposito della domanda di accesso al concordato in continuità aziendale....." si è ritenuto opportuno inserire all'interno dell'articolo 28 della legge regionale 38/2004 un ulteriore comma con cui si stabilisce che nei casi in cui il concessionario sia costituito in forma di impresa commerciale e faccia ricorso alle procedure di

composizione della crisi di impresa, qualora garantisca la continuazione dell'attività aziendale, “.....il provvedimento con cui il comune decide di pronunciare la decadenza è adeguatamente motivato in relazione all'esistenza di elementi di interesse pubblico alla decadenza dalla concessione, anche in ragione della tutela delle fonti.”.

La legge è stata approvata sia in commissione che in aula a maggioranza.

## **5. POTENZIAMENTO DELL'INTERVENTO REGIONALE A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA TOSCANA ATTUATO TRAMITE LA SOCIETÀ SVILUPPO TOSCANA SPA**

Con la legge regionale 1/2023<sup>13</sup>, di iniziativa della Giunta regionale ed espressione della potestà legislativa regionale residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” (articolo 117, quarto comma, della Costituzione), si interviene a modificare alcune disposizioni della legge regionale 28/2008 istitutiva della società in house Sviluppo Toscana s.p.a.

Tali modifiche concernono vari aspetti, quali, in particolare, l'oggetto sociale, la classificazione delle varie attività, la tempistica documentale imposta dal socio Regione nonché la governance societaria.

In gran parte si tratta di modifiche che derivano dalle determinazioni assunte dalla Giunta regionale con la decisione 28 del 7 marzo 2022 “Potenziamento e innovazione degli strumenti di intervento regionale a sostegno dell'economia toscana: decisioni in merito al Piano Industriale 2020-2024 di Fidi Toscana Spa e strategie inerenti l'in-house providing a supporto della Regione Toscana”, in merito alla quale il Consiglio regionale si è espresso con la risoluzione 182 del 6 aprile 2022.

Per altri aspetti, invece, si tratta di modifiche normative suggerite dall'esperienza concreta di relazione tra la società e il socio unico Regione Toscana, così da migliorarne l'interoperatività.

Per quanto concerne, in primo luogo, le modifiche relative all'oggetto sociale, la citata decisione Giunta regionale 28/2022 ha confermato il ruolo di Sviluppo Toscana quale società a servizio dello sviluppo economico regionale con un considerevole incremento delle attività svolte rispetto a quelle ad oggi affidate. Attribuisce un ruolo rilevante alla società Sviluppo Imprese Centro Italia (SICI Sgr, società partecipata indirettamente dalla Regione tramite la controllata Fidi Toscana) per la gestione, tra gli altri, degli strumenti di finanza innovativa: essa si configura come società in house indiretta di Regione Toscana attraverso la totale partecipazione da parte di Sviluppo Toscana, in modo da completarne la capacità di azione.

---

<sup>13</sup> Legge regionale 7 gennaio 2023, n. 1 (Potenziamento dell'intervento regionale a sostegno dell'economia toscana attuata tramite la società Sviluppo Toscana s.p.a. Modifiche alla l.r. 28/2008).

In considerazione di ciò, nell'oggetto sociale sono state aggiunte ulteriori e significative attività proprie di Sviluppo Toscana in modo da prevedere un supporto a trecentosessanta gradi nell'attuazione delle politiche di intervento regionale, compresa la possibilità che Sviluppo Toscana detenga partecipazioni societarie, anche totalitarie, in funzione della auspicata acquisizione del 100 per cento del capitale di SICI Sgr, con relativa trasformazione in una propria in house.

Inoltre, il perimetro dell'operatività, già previsto a favore della Regione e degli enti dipendenti della Regione, è stato esteso anche alle Aziende del servizio sanitario regionale, dato il previsto impatto che le stesse potranno dover fronteggiare per la gestione delle misure del PNRR.

Relativamente, invece, alle modifiche relative alla classificazione delle attività svolte, il potenziamento di Sviluppo Toscana ha comportato il superamento della distinzione delle attività tra quelle "istituzionali a carattere continuativo" e quelle "istituzionali a carattere non continuativo", per le quali già con la legge regionale 67/2020 (*Disposizioni in materia di attività e di pagamento delle prestazioni rese dalla società Sviluppo Toscana spa. Modifiche alla l.r. 28/2008*) era stata superata la precedente distinzione nelle modalità di pagamento (contributo/corrispettivo) priva di concretezza economica e fiscale.

Con la proposta di modifica normativa viene dunque chiarito che tutta l'attività svolta da Sviluppo Toscana si configura necessariamente come "istituzionale" e "continuativa". In questo modo, è raggiunto un duplice obiettivo in quanto non solo viene legittimato il ruolo istituzionale di Sviluppo Toscana ma si supera anche la diversa modalità di dimostrazione della congruità economica a cui il socio Regione è tenuto ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 50/2016<sup>14</sup>. Infatti, invece di svolgere un'analisi complessiva per le attività istituzionali "continue" e rinviare a singole analisi di mercato per attività finora definite "esterne al perimetro istituzionale di continuità", con queste proposte normative l'insieme delle attività svolte da Sviluppo Toscana saranno oggetto di un'unica analisi di congruità economica, avendo a riferimento il tariffario e il connesso catalogo-listino previsti all'articolo 3 bis, comma 3, della stessa legge regionale 28/2008.

In ordine, invece, alle modifiche relative alla tempistica, la formazione del Piano di attività annuale con proiezioni pluriennali e del bilancio di previsione di Sviluppo Toscana sconta inevitabili ritardi rispetto alla scadenza attualmente prevista dalla legge regionale 28/2008 (30 novembre di ogni anno in riferimento all'esercizio successivo) con conseguente ritardo della Giunta regionale nella relativa approvazione che, anziché avvenire entro il 31 dicembre

---

<sup>14</sup> Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

di ogni anno, avviene nella primavera dell'anno successivo. Questi ritardi sono dovuti non solo alla complessità del processo di predisposizione del Piano di attività ma anche al fatto che il nesso con il bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Toscana, generalmente approvati nel mese di dicembre, determina inevitabilmente anche uno slittamento della redazione dei documenti della società.

La legge, pertanto, al fine di conseguire un miglior coordinamento con l'approvazione dei documenti di bilancio regionale, sposta al 31 dicembre (in luogo del 30 novembre) la trasmissione alla Regione del bilancio di previsione e del Piano di attività per l'anno successivo, e di conseguenza al 28 febbraio (in luogo del 31 dicembre) la relativa adozione da parte della Giunta regionale. E' invece anticipata al 31 ottobre (in luogo del 31 dicembre) l'approvazione annuale della convenzione quadro.

Venendo, infine, alle modifiche relative alla governance societaria, l'evoluzione sopra tratteggiata di Sviluppo Toscana comporta conseguentemente una maggiore complessità organizzativa. In virtù di ciò è stato pertanto previsto il passaggio da una società amministrata da un amministratore unico con funzioni di direzione, a una società guidata da un Consiglio di amministrazione. Il Consiglio regionale nella citata risoluzione 182/2022, ha impegnato la Giunta regionale a rafforzare la governance di Sviluppo Toscana in una logica di collegialità.

Nella relazione illustrativa alla legge viene richiamato quanto previsto all'articolo 11, commi 2 e 3, del Testo unico delle società partecipate (d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175) in merito alle società a controllo pubblico ovvero che l'organo amministrativo è composto di norma da un amministratore unico, ma l'assemblea della società, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

In essa si afferma che il socio unico Regione Toscana, quindi l'unico partecipante all'assemblea societaria, esprime nella norma (vale a dire nella proposta di legge) la scelta motivata di stabilire che Sviluppo Toscana sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto di tre o cinque membri nominati dal Presidente della Giunta regionale.

La nomina viene poi attribuita alla competenza dell'organo di governo regionale motivando tale scelta sia con il ruolo tecnico-operativo svolto dalla società stessa e sostanzialmente riconducibile alle competenze della Giunta regionale sia con la riconduzione della società in house alla nozione (e ai relativi requisiti) di "organismo pubblico dipendente dalla regione" che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a) e comma 3 della legge regionale 5/2008, costituisce il fondamento della titolarità del potere di nomina del Presidente della Giunta. La nomina seguirà la procedura di cui all'articolo 4 della stessa legge regionale 5/2008 inerente il controllo preventivo del Consiglio regionale.

Il potenziamento organizzativo della società comporta anche l'introduzione della nuova figura del direttore generale, da individuarsi a cura della società con apposita procedura di selezione. Nelle more dello svolgimento di detta procedura, si prevede che il Consiglio di amministrazione neo insediato possa conferire un incarico professionale di durata non superiore a sei mesi.

Riguardo i relativi compensi, quello del direttore generale deve essere oggetto di specifiche indicazioni da parte della Giunta regionale, con lo stesso limite massimo ad oggi stabilito per l'amministratore unico uscente (emolumenti dei direttori ex art. 7 della l.r. 1/2009), mentre tutti gli altri compensi, inclusi quelli del Collegio sindacale, ricadono nelle regole dettate dall'articolo 19 della legge regionale 20/2008 e della normativa statale in materia.

Vista la delicatezza e complessità della fase di transizione che investe Sviluppo Toscana, la legge dispone che rimanga in carica l'attuale (uscente) amministratore unico con funzioni direttive, fino al momento in cui l'assemblea nominerà il primo Consiglio di amministrazione sulla base dell'espressione delle relative designazioni.

Su tale legge l'ufficio legislativo ha predisposto una scheda di legittimità contenente alcune osservazioni relative alla governance societaria ed alla competenza in materia di nomine.

Per quanto riguarda la governance societaria che, come sopra anticipato, viene rafforzata in una logica di collegialità, è stato posto in evidenza che l'attuale governance è imperniata sulla figura dell'amministratore unico mentre con le modifiche proposte si prevede, quale organo della società, il Consiglio di amministrazione, nominato dall'assemblea e composto da tre o cinque membri, di cui uno con funzione di Presidente.

In relazione a ciò, è stato fatto presente che l'articolo 11, commi 2 e 3, del decreto legislativo 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), individua la preferenza "di norma" per l'amministratore unico, quale organo amministrativo delle società a controllo pubblico, prevedendo tuttavia che l'assemblea della società con delibera motivata "con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi" possa disporre che la stessa società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri. La norma prevede, altresì, che tale delibera sia trasmessa, a fini conoscitivi (articolo 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 175/2016), alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed alla apposita struttura individuata nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e competente per il monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica.

E' stato pertanto rilevato che la soluzione scelta con la proposta di legge, ovvero l'assenza della suddetta delibera, comporterebbe, di conseguenza, il mancato coinvolgimento della Corte dei conti e della citata struttura del MEF e sono state espresse perplessità in ordine all'istituzione direttamente con legge del Consiglio di amministrazione, ancorché motivata nella relazione illustrativa.

Per quanto concerne, invece, il sistema delle nomine, è stato posto in evidenza che il comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 28/2008, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 6 della proposta di legge, attribuisce al Presidente della Giunta regionale la competenza a designare i componenti del Consiglio di amministrazione, ivi compreso il Presidente, mentre il passaggio dall'amministratore unico con funzioni di direzione al consiglio di amministrazione, per quanto concerne gli organi sociali, comporterebbe, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 5/2008, il trasferimento della competenza per la nomina e/o designazione, dall'attuale previsione che l'attribuisce agli organi di governo, al Consiglio regionale, a meno che non si voglia ritenere, alla stregua del proponente, che la società in house sia assimilabile in toto ad un organismo pubblico dipendente dalla Regione.

Infatti, è stato osservato che, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, dello Statuto regionale, le nomine regionali negli organi delle società e degli altri organismi a partecipazione regionale sono di competenza del Consiglio nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza e controllo e sono espresse in modo da garantire la presenza delle minoranze consiliari.

A fini conoscitivi, è stato inoltre segnalato che per gli altri soggetti che operano secondo le modalità dell'in house providing per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione, le soluzioni prescelte, in ordine alla nomina degli organi, sono diverse.

Per Fondazione Sistema Toscana, il comma 1 dell'articolo 9 della legge regionale 61/2018<sup>15</sup>, prevede che “La Regione esercita il controllo analogo sulla Fondazione Sistema Toscana attraverso la nomina del Consiglio di amministrazione e del revisore unico da parte del Consiglio regionale ...”

Per l'Agenzia regionale recupero risorse spa (ARRR) l'articolo 10 della legge regionale 87/2009 prevede che “l'organo amministrativo della società: a) è stabilito dall'assemblea dei soci in attuazione di quanto previsto all'articolo 11 del d.lgs. 175/2016; b) è nominato nel rispetto della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

Dal combinato disposto delle due norme di rinvio, non risulta espressamente l'organo cui è attribuita la competenza alla nomina del Consiglio di amministrazione di ARRR; competenza, tuttavia, esercitata successivamente dal Presidente della Giunta regionale con il decreto 201 del 5 settembre 2021

E' stato inoltre fatto notare come, peraltro, la stessa giurisprudenza non consente l'adozione di una soluzione univoca a fronte della mancanza di una linea di demarcazione netta tra la natura pubblica e privata dei soggetti in house.

---

<sup>15</sup> Legge regionale 13 novembre 2018, n. 61 (Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla l.r. 21/2010).

Invero, come rilevato nella recente sentenza del Consiglio di Stato, sezione III, n. 1385/2020, proprio in ordine alla natura giuridica dei soggetti in house e all'autonomia dei suoi organi possono annoverarsi due orientamenti.

Un primo orientamento, seguito dalla prevalente giurisprudenza della Corte di cassazione, sostiene che la società in house non sia un vero e proprio soggetto giuridico mancando il requisito dell'alterità soggettiva rispetto all'amministrazione pubblica. Secondo i giudici, nella società in house è difficile conciliare la configurazione della società di capitali, intesa quale persona giuridica autonoma, con la totale assenza di un potere decisionale, in conseguenza del totale assoggettamento dei suoi organi al potere gerarchico dell'ente pubblico titolare della partecipazione sociale. Con la conseguenza che l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa la quale ne dispone come una propria articolazione interna. In questo modello delineato dalla giurisprudenza "la distinzione tra socio pubblico e società in house non si realizza più in termini di alterità soggettiva con configurabilità soltanto di un patrimonio separato nell'ambito di un'unica persona giuridica pubblica" (Cass. Civ.S.U. 25 novembre 2013, n. 26283; 10 marzo 2014, n.5491; 26 marzo 2014, n. 7177; 24 marzo 2015, n. 5848; Cons. St. Ad. plen. 3 marzo 2008, n. 1).

Per un secondo orientamento, seguito dalla prevalente dottrina, la società in house va considerata invece come una vera e propria società di natura privata dotata di una sua autonoma soggettività giuridica in quanto l'articolo 2331, comma 1, codice civile, prevede che con l'iscrizione nel registro delle imprese "la società acquista personalità giuridica". Sussiste, pertanto, anche l'esigenza di tutelare i terzi e i creditori che instaurano rapporti con la società sul presupposto che essa abbia una propria autonomia soggettiva.

La conclusione alla quale perviene il Consiglio di Stato nella citata sentenza è che non sia possibile considerare in assoluto corretta l'affermazione secondo la quale la società in house sia sempre pubblica, dal momento che il decreto legislativo 175/2016, all'articolo 1, comma 3, ha ricondotto la disciplina delle società a partecipazione pubblica all'ordinario regime civilistico ed ha precisato, all'articolo 12, che le società in house sono regolate dalla medesima disciplina che regola, in generale, le società partecipate, ad eccezione, quanto alle prime, della giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dai loro amministratori e dipendenti.

Basandosi sui rilievi contenuti nella scheda di legittimità predisposta dal nostro ufficio e sul disposto del citato articolo 11 del testo unico delle partecipate, sono stati presentati, da una consigliera dell'opposizione, alcuni emendamenti volti a prevedere che la società possa essere amministrata da un amministratore unico o da un Consiglio di amministrazione, lasciando tale decisione ad una deliberazione motivata dell'assemblea. Tali emendamenti non sono stati però accolti.

È stato invece approvato un altro emendamento presentato da un consigliere di maggioranza.

I rilievi dell'ufficio legislativo non sono stati accolti e non hanno conseguentemente comportato una riscrittura degli articoli da essi interessati. E' stata soltanto concordata, fra l'ufficio legislativo del Consiglio regionale e il competente ufficio della Giunta regionale, l'integrazione del preambolo al fine di motivare, quanto meno nella legge (e non nella sola relazione illustrativa), la scelta di modificare la governance societaria in una logica di collegialità.

La legge è stata approvata a maggioranza dalla Prima e Seconda Commissione in seduta congiunta.

In aula, sono stati presentati oltre cinquecento emendamenti e subemendamenti, la maggior parte dei quali dichiarati non ammissibili.

Alla fine sono stati posti in votazione due emendamenti, non approvati, mentre tutti gli altri sono stati ritirati.

## **6. LEGGI TRASVERSALI**

Merita, infine, segnalare, per completare l'intero quadro di misure predisposte a favore dei settori economici toscani, gli interventi, ulteriori rispetto a quelli già approvati lo scorso anno con le leggi regionali 31/2021 e 54/2021, a favore del cosiddetto "sistema neve" e quelli a favore del settore del commercio, ad opera di leggi "trasversali" quali la legge regionale 9/2022 (*Interventi normativi collegati alla prima variazione al Bilancio di previsione 2022/2024*), la legge regionale 44/2022 (*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023*) e la legge regionale 29/2022 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022*)

Per quanto concerne, in particolare, il cosiddetto "sistema neve", il primo intervento, ad opera dell'articolo 10 della legge regionale 9/2022, è stato finalizzato a modificare il riferimento normativo contenuto nell'articolo 1 della legge regionale 41/2021 (Interventi a sostegno dei settori sciistico e del mobile e per il finanziamento di progetti relativi a cammini regionali), sostituendo alla 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) la Decisione C(2013) 9675 final del 19.12.2013 "Aiuto di Stato SA. 36882 (2013/N) — Italia Sostegno in favore delle aree sciabili di interesse locale della Toscana". Con tale Decisione, la Commissione ha stabilito che gli impianti destinati ad attività sportive in località poco attrezzate per la pratica di sport invernali e con capacità turistiche limitate tendono ad avere un bacino di utenza puramente locale e non sono in grado di attrarre utenti che hanno l'alternativa di optare per impianti situati in altri Stati membri. Di conseguenza, secondo la Commissione, gli interventi limitati a stazioni di sport invernali d'interesse locale, non possono incidere in linea

generale sugli scambi tra Stati membri e quindi non costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

Il secondo intervento a favore del “sistema neve” è stato invece realizzato con la legge regionale 44/2022 (*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023*) e, in particolare, con l'articolo 3 che ha previsto il riconoscimento a favore delle aree vocate agli sport invernali d'interesse locale, come elencate all'articolo 59, comma 3, della legge regionale 29 dicembre 2014, n. 86 (Legge finanziaria per l'anno 2015), di un aiuto in forma di contributo a fondo perduto in conto capitale, per un importo massimo complessivo di euro 2.000.000,00 per l'anno 2023 e di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli anni 2024 e 2025, quale sostegno alle imprese esercenti gli impianti di risalita o gli impianti e le attrezzature di servizio agli stessi. Si è poi demandata alla Giunta regionale la definizione delle tipologie di intervento ammissibili, delle modalità di determinazione e di attribuzione dei contributi, delle modalità di verifica e rendicontazione degli stessi, nonché delle ipotesi di revoca e recupero ai sensi della legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71 (Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese).

Relativamente, invece, agli interventi a favore del commercio, merita segnalare l'articolo 44 della legge regionale 29/2022.

Con esso è stato evidenziato con maggior chiarezza come l'avvio dell'attività di vendita al dettaglio per corrispondenza, tramite televisione, con altri sistemi di comunicazione e online è soggetto a SCIA e che essa non è richiesta soltanto qualora la forma speciale di vendita sia accessoria e costituisca una semplice modalità di esercizio di un'altra attività commerciale della medesima tipologia.

## **POLITICHE SANITARIE E SOCIALI**

Cesare Belmonte

### **LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2022 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE**

#### **PREMESSA**

La produzione normativa regionale in materia di politiche sanitarie e sociali dell'anno 2022 è limitata.

L'esiguità delle leggi approvate è in linea col dato dell'anno precedente, ancora dominato dall'emergenza pandemica da COVID-19.

Pur in un mutato contesto, anche nel corso del 2022 le politiche regionali socio-sanitarie si sono dispiegate prevalentemente in via amministrativa, per affrontare tematiche quali quelle inerenti al governo delle liste di attesa, all'equilibrio finanziario del servizio sanitario regionale, al riordino della sanità territoriale, all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Su di un totale di diciannove proposte di legge illustrate in commissione, la maggior parte sono di iniziativa consiliare, e solo tre hanno concluso con successo il loro iter con l'approvazione in aula.

Di queste, due vanno a modificare leggi di settore, incentivando un'adeguata formazione sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche e promuovendo lo sviluppo dell'attività fisica per tutte le fasce di età.

L'altra legge regionale istituisce il servizio di psicologia di base a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito dell'epidemia da COVID-19.

Diverse proposte di legge sono risultate carenti sotto il profilo della copertura finanziaria. Questa problematica ha toccato soprattutto le proposte di iniziative consiliare. Queste sono oggettivamente più esposte a simili criticità, scaturendo da percorsi estranei rispetto alle ordinarie modalità di gestione del bilancio da parte dell'organo di governo regionale.

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

Infine, anche nel 2022 l'istruttoria legislativa in materia sanitaria e sociale è stata caratterizzata dall'ampio ricorso agli strumenti partecipativi delle audizioni e delle consultazioni nonché dal riesame e dalla 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 E SOCIO-SANITARIE

### 1.1 FARMACI CANNABINOIDI

La legge regionale 8/2022<sup>16</sup>, di iniziativa consiliare, interviene sulla legge regionale 18/2012<sup>17</sup> per incentivare un'adeguata formazione sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche da parte del personale dipendente o convenzionato del sistema sanitario regionale; e ciò anche per contribuire a rimuovere una serie di pregiudizi che hanno sinora ostacolato il ricorso a tali farmaci nell'ambito dei percorsi terapeutici.

Al tal fine si dispone che la Commissione regionale per la formazione sanitaria<sup>18</sup> possa formulare specifiche proposte dirette a promuovere l'inserimento di tale materia nella programmazione della formazione continua regionale, di area vasta e aziendale.

La proposta di legge originaria, con norma a carattere imperativo, obbligava il sistema regionale della formazione continua sanitaria ad assicurare una formazione permanente sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi con finalità terapeutiche.

La scheda di legittimità evidenziava una discordanza dell'iniziativa legislativa rispetto al quadro regolatorio definito dal decreto legislativo 502/1992<sup>19</sup>. Tale normativa disciplina i procedimenti preordinati alla programmazione degli interventi formativi a livello nazionale e regionale fissando i seguenti principi: i contenuti formativi sono definiti non in via legislativa ma in via amministrativa mediante programmi pluriennali nazionali e regionali; gli obiettivi formativi hanno carattere temporaneo, in ciascun ciclo programmatico, potendo variare nel passaggio da un ciclo programmatico all'altro; nell'elaborazione degli obiettivi, di interesse sia nazionale che regionale, è richiesto il coinvolgimento della comunità scientifica, mediante fasi di consultazione e partecipazione degli ordini e collegi professionali; la programmazione pluriennale è definita a livello nazionale da un organismo tecnico ampiamente partecipato dalla comunità scientifica, quale la Commissione nazionale per la formazione continua; le regioni provvedono alla organizzazione dei programmi regionali per la formazione continua sulla base degli indirizzi stabiliti dalla Commissione nazionale.

In conclusione l'intervento regionale, destinato a realizzarsi tramite legge e non tramite atto di programmazione, avrebbe finito inevitabilmente per

---

<sup>16</sup> Legge regionale 16 marzo 2022, n. 8 (Formazione del personale del servizio sanitario regionale sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche. Modifiche alla l.r. 18/2012).

<sup>17</sup> Legge regionale 8 maggio 2012, n. 18 (Disposizioni organizzative relative all'utilizzo di talune tipologie di farmaci nell'ambito del servizio sanitario regionale).

<sup>18</sup> Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) art. 51.

<sup>19</sup> 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).

disattendere l'impianto procedimentale delineato dalla fonte statale, con la conseguente possibile violazione di principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute.

Per tali motivi il testo originario è stato modificato configurando il precetto normativo non come una norma imperativa ma come una norma programmatica che promuove la presenza di questa specifica formazione nell'ambito della programmazione della formazione continua regionale.

Durante i lavori di commissione, si sono svolte audizioni dei soggetti interessati. La legge è stata approvata dall'aula nella seduta dell'8 marzo 2022.

## 1.2 ATTIVITÀ FISICA

La legge regionale 21/2022<sup>20</sup>, di iniziativa consiliare, interviene sulla normativa regionale<sup>21</sup> in materia di attività sportiva e ludico-motoria-ricreativa.

In coerenza col disposto del Piano sanitario e sociale integrato regionale, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 9 ottobre 2019, n. 73, la Regione promuove iniziative volte a favorire e a sviluppare l'attività fisica per tutte le fasce di età ed in ogni ambito, con particolare riferimento all'ambiente scolastico e universitario, di comunità e lavorativo. A tal fine sono sviluppati progetti e programmi di interesse regionale e locale aventi l'obiettivo di ampliare e diffondere l'offerta di attività fisica, tenendo conto dei principi di prevenzione e di contrasto alle disuguaglianze.

Questi progetti e programmi si configurano quali attività a carattere non sanitario, rientranti nella sanità d'iniziativa e nella promozione della salute. La Giunta regionale procede alla realizzazione e alla implementazione di tali progetti anche mediante l'attivazione e il periodico riesame dei protocolli di esercizio per l'attività fisica adattata (AFA) e di altri programmi di esercizio fisico adattato e strutturato. Per la realizzazione di siffatte azioni la Giunta regionale si avvale di un tavolo tecnico interprofessionale operante a titolo gratuito.

La scheda di legittimità evidenziava un difetto di coordinamento interno all'articolato. Da un lato la norma favoriva l'attività fisica per tutte le fasce di età; dall'altro la modalità di perseguimento di tale finalità veniva identificata con l'AFA e gli altri programmi di esercizio strutturato, senza considerare che i suddetti istituti non sono rivolti alla generalità della popolazione, avendo come destinatari persone che presentino uno o più fattori di rischio, patologie specifiche o condizioni di fragilità. In ragione di ciò, si raccomandava di precisare nel testo che i programmi AFA e gli altri programmi di esercizio

---

<sup>20</sup> Legge regionale 22 giugno 2022, n. 21 (Disposizioni per la promozione dell'attività fisica. Modifiche alla l.r. 21/2015).

<sup>21</sup> Legge regionale 27 febbraio 2015, n. 21 (Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi).

strutturato costituiscono una possibile modalità di attuazione, ma non l'esclusiva, delle finalità a carattere generale perseguite dalla legge.

La scheda rilevava altresì come l'assenza di oneri finanziari fosse argomentata in termini alquanto generici nella relazione tecnico-finanziaria.

Alla luce dei rilievi degli uffici, su indicazione del Presidente della Terza Commissione, è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico-politico, composto dai competenti uffici di Giunta e Consiglio e dal consigliere primo proponente. Ne è seguita la presentazione in commissione di una serie di emendamenti che hanno ampiamente tenuto conto delle osservazioni tecniche degli uffici.

Quanto alla relazione tecnico-finanziaria, questa è stata integrata sottolineando che i programmi AFA e gli altri programmi di esercizio strutturato non comportano nuovi oneri per la Regione, essendo i relativi costi a carico dei partecipanti ai corsi. La legge è stata approvata dall'aula nella seduta del 14 giugno 2022.

### 1.3 SERVIZIO DI PSICOLOGIA DI BASE

In conformità con gli indirizzi della vigente programmazione socio-sanitaria regionale, la legge regionale 39/2022<sup>22</sup> istituisce il servizio di psicologia di base a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito dell'epidemia da COVID-19.

Il servizio di psicologia di base ha la finalità di sostenere ed integrare l'azione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta nell'intercettare e rispondere ai bisogni assistenziali di base dei cittadini. Esso è realizzato da ciascuna azienda unità sanitaria locale (USL) a livello di zona-distretto ed è svolto da psicologi liberi professionisti a rapporto convenzionale.

Per ciascuna azienda USL è istituito un elenco degli psicologi delle cure primarie. Possono essere iscritti negli elenchi i professionisti che possiedano i seguenti requisiti: laurea in psicologia; iscrizione alla sezione A dell'albo degli psicologi; assenza di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato con le strutture del servizio sanitario nazionale o regionale; specifiche competenze e titoli.

La legge rimette alla fonte regolamentare la disciplina relativa alla formazione degli elenchi e alla gestione degli incarichi convenzionali, demandando altresì ad una ordinaria deliberazione giuntalesca il compito di definire le specifiche competenze e titoli dello psicologo di base; il fabbisogno ottimale di erogazione delle prestazioni da parte degli psicologi di base per ciascuna zona-distretto; le eventuali modalità di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dei pazienti.

---

<sup>22</sup> Legge regionale 15 novembre 2022, n. 39 (Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base).

La richiesta di valutazione e consulenza psicologica è rivolta allo psicologo dal medico di base, dal medico di fiducia del paziente, dal pediatra di libera scelta o da altro specialista.

L'obiettivo è quello di sperimentare da subito, l'integrazione del servizio di psicologia di base all'interno delle case della salute e di comunità come previsto anche dal decreto del Ministero della Salute 23 maggio 2022, n. 77, recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale.

La legge reca una clausola valutativa, in ragione della quale il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione della legge e ne valuta i risultati.

La legge si applica a far data dall'anno 2023 e in ogni caso a seguito dell'entrata in vigore del regolamento e della deliberazione giunta prima menzionati.

La scheda di legittimità rilevava alcuni profili di oscurità del testo normativo ed invitava a chiarire i motivi per cui gli elenchi degli psicologi di base fossero strutturati a livello provinciale, tenuto conto che gli ambiti territoriali delle aziende USL toscane sono più ampi rispetto alle singole province.

Inoltre, la scheda invitava a verificare l'appropriatezza della previsione che attribuiva al direttore dell'unità operativa semplice professionale di psicologia di ciascuna azienda USL i compiti di referente clinico, di coordinamento e programmazione nella materia *de qua*.

Alla luce delle osservazioni dell'ufficio legislativo e dell'ufficio fattibilità è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico che ha provveduto ad una ampia riformulazione testuale. Ne è conseguita la presentazione di un nuovo testo della proposta di legge, sostitutivo di quello originario. Il nuovo testo a sua volta è stato integrato durante i lavori di commissione precisando che la legge si applica a far data dall'anno 2023 e in ogni caso a seguito dell'entrata in vigore del regolamento e della deliberazione giunta già citati.

La Commissione regionale pari opportunità ha espresso sull'atto un parere di tipo facoltativo avanzando alcune proposte di modifica e integrazione del testo normativo, ivi compreso il preambolo. Alcune di queste proposte sono state recepite durante i lavori di commissione.

La Terza Commissione ha svolto una fase di audizioni sentendo gli ordini professionali dei medici e degli psicologi ed i direttori delle aziende USL. Il testo è stato approvato all'unanimità dalla Terza Commissione in sede referente, per essere poi approvato in via definitiva dall'aula nella seduta del 9 novembre 2022.

In sede di vaglio governativo, si è svolta una interlocuzione con i competenti ministeri. La Regione ha avuto modo di precisare che le attività svolte dallo psicologo di base rientrano interamente nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA), quali disciplinati dall'ordinamento statale, e in particolare dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017.

Nello specifico, è stato sottolineato che il servizio di psicologia di base è preordinato a garantire il *setting* delle prestazioni di assistenza psicologica ambulatoriale rientranti nei LEA, costituito dalle seguenti prestazioni: colloquio psicologico clinico; psicoterapia individuale; psicoterapia familiare; psicoterapia di gruppo.

La legge regionale assume infatti quale suo presupposto la piena coincidenza fra le funzioni dello psicologo di base e gli attuali LEA, ed è su questa base che la norma finanziaria imputa gli oneri derivanti dalla legge regionale su risorse destinate al finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA. Le precisazioni fornite sono state oggetto di positiva valutazione ministeriale.

## **2. LE LEGGI TRASVERSALI**

### **2.1 LA LEGGE DI MANUTENZIONE**

La legge di manutenzione annuale<sup>23</sup> introduce alcuni aggiustamenti di carattere formale nella legge regionale 40/2005, con riferimento alle società della salute, al trasporto sanitario di emergenza urgenza territoriale, alle procedure concorsuali e selettive espletate dall'Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (ESTAR) per il reclutamento del personale delle aziende sanitarie e delle società della salute.

### **2.2 MANOVRE DI BILANCIO E LEGGI COLLEGATE**

Le leggi regionali recanti gli interventi normativi collegati alla prima<sup>24</sup>, seconda<sup>25</sup> e terza<sup>26</sup> variazione al bilancio di previsione 2022-2024 e la legge regionale 44/2022<sup>27</sup>, collegata alla legge di stabilità, autorizzano la concessione di contributi per la realizzazione di strutture socio-sanitarie e di impianti sportivi gestiti da alcuni enti locali; rimodulano i finanziamenti per gli interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie; provvedono alla revisione dei contributi straordinari per l'abbattimento delle barriere architettoniche in ambito portuale; rideterminano il contributo concesso all'Azienda USL Toscana centro per il supporto all'attività di vigilanza nell'ambito del piano straordinario di controlli per il lavoro sicuro nell'area

---

<sup>23</sup> Legge regionale 5 agosto 2022, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022).

<sup>24</sup> Legge regionale 28 marzo 2022, n. 9 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2022 – 2024).

<sup>25</sup> Legge regionale 7 giugno 2022, n. 16 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024).

<sup>26</sup> Legge regionale 28 novembre 2022, n. 40 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 - 2024).

<sup>27</sup> Legge regionale 28 dicembre 2022, n. 44 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023).

Toscana centro; prevedono la concessione di contributi straordinari per trattamenti di estetica oncologica nonché il finanziamento di progetti relativi all'addestramento ed impiego di cani da allerta medica.

Inoltre, con la già citata legge regionale 44/2022 viene istituito un contributo annuale “*una tantum*” per il 2023 a favore delle famiglie con figli minori disabili, ed in presenza di un'accertata sussistenza nel disabile della condizione di handicap grave.

Si tratta di una misura che era già stata attivata per l'anno 2022 e che viene confermata anche per l'anno 2023.

La legge di stabilità<sup>28</sup>, a sua volta, interviene in materia di tutela della salute nei luoghi di lavoro, prevedendo che la Giunta regionale, sentito il Comitato regionale di coordinamento di cui al decreto legislativo 81/2008<sup>29</sup>, come allargato ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, impartisce alle aziende USL apposite direttive volte al potenziamento delle attività di controllo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, definendo priorità, linee e settori di intervento. Infine, sempre con la legge regionale 45/2002, vengono stanziati le risorse necessarie per completare il pagamento agli aventi diritto dei contributi *una tantum* previsti dalla legge regionale 54/2021<sup>30</sup> per l'anno 2022 a favore delle famiglie con figli minori disabili.

---

<sup>28</sup> Legge regionale 29 dicembre 2022, n. 45 (Legge di stabilità per l'anno 2023).

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022).

## **POLITICHE CULTURALI E PER LA COMUNICAZIONE**

Sofia Zanobini

### **1. PREMESSA**

Nell'anno 2022, la Quinta Commissione consiliare ha esaminato tre proposte di legge in sede referente e una proposta di legge per l'espressione del parere referente congiunto con la Prima Commissione.

Tutte le proposte di legge esaminate afferiscono all'esercizio della competenza legislativa concorrente, prevista dall'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, nelle materie della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali e dell'ordinamento della comunicazione.

### **2. BENI E ATTIVITÀ CULTURALI**

L'articolo 4 dello Statuto della Regione Toscana, tra le sue finalità principali, indica il perseguimento dell'accesso alla cultura, come bisogno individuale e valore collettivo, e la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi.

La promozione culturale, intesa in senso moderno, si fonda, dunque, su un concetto ampio di cultura, che non si limita soltanto all'arte e alla salvaguardia del patrimonio culturale. La cultura è ormai vista più che altro come un elemento essenziale della vita sociale, così come uno strumento efficace per promuovere l'integrazione e la coesione sociale. Una politica culturale attiva mira, quindi, a garantire che i singoli individui e gruppi di persone possano partecipare il più possibile alla vita culturale, riconoscendo loro l'opportunità di contribuire attivamente a dar forma ad essa.

Le istituzioni che si occupano di Welfare e di programmazione sociale sono, dunque, sempre più orientate ad individuare percorsi di progettazione culturale efficaci, mediante la definizione di linee di azione finalizzate alla valorizzazione e alla promozione di nuove forme di partecipazione alla cultura, soprattutto per e con le nuove generazioni. Tale obiettivo, in particolare, si ispira al principio generale, di cui all'articolo 3 dello Statuto, di conseguire la soddisfazione dei bisogni della generazione presente e la salvaguardia della vita delle generazioni future che ha come protagonisti principali i giovani, che devono poter realizzare se' stessi con forme diffuse di partecipazione nel perseguimento di un benessere individuale e collettivo.

I primi due interventi normativi oggetto di illustrazione, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, sono stati presentati con lo scopo di sostenere, in linea con le finalità statutarie, la promozione dell'accesso alla cultura come bisogno individuale e valore collettivo e dell'associazionismo e di valorizzare e sostenere una educazione permanente alla condivisione di valori culturali, fondamento per una socialità di cittadinanza attiva.

A causa degli effetti ancora perduranti dell'emergenza pandemica da COVID-19, che hanno colpito duramente il mondo della cultura in ogni sua declinazione, in termini economici, occupazionali e di fruizione, l'educazione musicale, in particolare, ha subito un lungo periodo di inattività che ha compromesso l'esistenza stessa delle piccole realtà associative del settore, impegnate proprio nell'azione di coinvolgimento di singoli individui in un progetto comune.

La legge regionale 31 gennaio 2022, n. 2 (Interventi di sostegno per l'educazione alla musica e al canto corale), ha pertanto previsto il sostegno finanziario di realtà associative che svolgono un importante ruolo di diffusione della cultura musicale a livello territoriale e che hanno subito lunghi periodi di inattività a causa dell'emergenza pandemica, con conseguenti difficoltà di carattere economico. Tale sostegno finanziario è stato indirizzato a formazioni bandistiche e corali attraverso il coinvolgimento delle associazioni toscane di bande musicali e di gruppi corali che sono impegnati nella formazione continua per la diffusione della cultura musicale, allo scopo di consentire la ripresa dello svolgimento delle attività di promozione e di educazione di base.

Nella legge si specifica che si è scelto di veicolare il contributo attraverso due associazioni, l'articolazione regionale toscana dell'Associazione nazionale delle bande italiane musicali autonome (ANBIMA) e l'Associazione cori della Toscana. Il contributo è stato suddiviso tra le due associazioni in proporzione alle bande musicali ed ai cori iscritti. Le medesime associazioni si sono incaricate successivamente di ripartire le somme sulla base di specifici programmi di attività e di formazione alle stesse presentati, fatto questo che ha costituito un elemento di novità al fine di valorizzare veramente l'attività delle singole formazioni bandistiche e corali, il cui impegno è stato frustrato nel periodo di emergenza COVID-19.

La legge ha stabilito che l'erogazione dei contributi avvenisse previa presentazione al Consiglio regionale dell'elenco delle bande e dei cori che avevano presentato i programmi di attività, da svolgere entro l'anno 2022. Inoltre è stato previsto l'obbligo, per l'articolazione regionale di ANBIMA e per l'associazione cori della Toscana, di presentare entro il 31 dicembre 2023 una relazione sull'impiego dei contributi percepiti e distribuiti fra le formazioni associate. L'inosservanza di tale obbligo comporta la revoca del contributo e la mancata assegnazione ed erogazione di futuri contributi da parte del Consiglio regionale, come previsto dall'articolo 4 della legge.

La relativa proposta di legge 94 è stata illustrata in commissione dal Presidente del Consiglio regionale ed è stata approvata all'unanimità sia in commissione sia in aula.

Con la legge regionale 31 gennaio 2022, n. 3 (Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni), si è voluto invece perseguire l'obiettivo, ispirato al principio generale di cui all'articolo 3 dello Statuto, di conseguire la soddisfazione dei bisogni della generazione presente e la salvaguardia della vita delle generazioni future che ha come protagonisti principali i giovani che devono poter realizzare se stessi, con forme diffuse di partecipazione nel perseguimento di un benessere individuale e collettivo.

L'ufficio di presidenza ha inteso, pertanto, promuovere iniziative mirate a sostenere la rivitalizzazione del tessuto sociale impoverito dall'emergenza da COVID-19, iniziative che fossero al contempo di stimolo alla capacità progettuale dei comuni e dirette al coinvolgimento dei giovani in attività nelle quali essi potessero partecipare come protagonisti, al fine di ricomporre forme di aggregazione sociale per lungo tempo assenti dalla loro quotidianità. Attraverso la concessione di contributi *una tantum* per l'anno 2022 (una volta anticipatamente approvata l'applicazione dell'avanzo di amministrazione e la conseguente variazione di bilancio, ai fini e per gli effetti dell'articolo 49 del d.lgs. 118 del 2011) si è dunque incentivata la promozione di iniziative che consentissero alle nuove generazioni di ritrovare coesione sociale, partecipando, quali soggetti attivi, a progetti dei comuni loro rivolti e finanziati dall'organo legislativo.

L'atto in questione si è differenziato dai pregressi interventi contributivi del Consiglio regionale, in favore di svariati beneficiari, in quanto sono stati esplicitati i criteri in base ai quali i progetti sarebbero stati valutati, nonché perché è stato richiesto, perlomeno nelle intenzioni del legislatore, un approfondimento da parte dei comuni, principali destinatari dei contributi, sulla loro capacità progettuale, per intercettare concretamente esigenze e aspirazioni dei giovani concittadini, e sulla fattibilità concreta di tali progetti. La misura del finanziamento è stata stabilita fino ad un limite massimo di euro 15.000,00, a beneficio del singolo comune.

Sono stati individuati quattro ambiti di intervento per la predisposizione dei progetti da parte dei comuni, che potevano presentare una sola domanda di contributo, in relazione a un progetto rientrante in uno degli ambiti individuati. Gli ambiti di intervento sono stati differenziati in ragione degli interessi peculiari che i giovani hanno dimostrato su tematiche attuali, consentendo loro di concentrare l'energia e la curiosità intellettuale secondo le proprie inclinazioni:

- a) valorizzazione e riqualificazione del patrimonio urbano attraverso l'arte di strada, cosiddetta *street art*, intesa quale particolare forma di espressione dell'arte moderna che si manifesta in luoghi pubblici e che compenetra e

armonizza la capacità e la creatività artistica del singolo con l'arredo urbano in aree spesso trascurate e in abbandono;

- b) promozione e realizzazione di spettacoli, quali eventi, festival, concerti, che vedano come protagonisti giovani toscani di età non superiore a trentacinque anni;
- c) promozione e realizzazione di progetti di aggregazione giovanile, anche in autogestione, volti alla valorizzazione dell'identità territoriale della Toscana da realizzare all'interno di strutture di proprietà o di gestione comunale;
- d) valorizzazione di aree a verde pubblico e realizzazione di parchi giochi inclusivi finalizzati a garantire maggiore fruibilità degli spazi prioritariamente da parte dei bambini con disabilità.

In particolare, l'articolo 3 ha indicato una serie di criteri generali, nonché funzionali all'ambito di intervento prescelto (un ambito solo per comune) in base ai quali i progetti presentati dai comuni sono stati valutati.

E' stato, inoltre, previsto che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, con deliberazione, individuasse gli indirizzi e le modalità di accesso ai contributi per la predisposizione dell'avviso pubblico e che per alcuni ambiti di intervento l'Ufficio di presidenza individuasse iniziative dirette e il relativo finanziamento.

L'articolo 7, infine, ha previsto che l'Ufficio di presidenza, d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale per la Toscana, individuasse iniziative finalizzate alla promozione e al sostegno di attività didattiche rivolte a giovani studenti per consentire loro l'acquisizione di conoscenze consapevoli sul funzionamento e le competenze dell'organo legislativo.

La relativa proposta di legge 95 è stata illustrata in commissione dal Presidente del Consiglio ed è stata approvata all'unanimità sia in commissione sia in aula.

Nell'ambito delle competenze legislative regionali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale, la Quinta Commissione, in seduta congiunta con la Prima Commissione per l'espressione del parere referente, ha esaminato la proposta di legge 167, d'iniziativa della Giunta regionale, divenuta legge regionale 29 dicembre 2022, n. 48 (Terme di Montecatini S.p.A. Acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati "Terme Tettuccio", "Terme Regina" e "Terme Excelsior").

Tali immobili sono stati dichiarati come aventi interesse particolarmente importante ai sensi della normativa in materia di beni culturali, il 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). Nello specifico, tale riconoscimento è avvenuto con decreto del Ministero per i beni e le attività culturali, nel marzo 2001, che ha dichiarato il complesso immobiliare delle Terme di Montecatini come avente interesse particolarmente importante ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni

legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), sottoponendolo al relativo regime di tutela vincolistica. Inoltre, il Comitato del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, nella sua 44a sessione a Fuzhou (Cina), ha attribuito alle Terme di Montecatini, il 26 luglio 2021, il riconoscimento dell'“Eccezionale Valore Universale (OUV - Outstanding Universal Value)” come uno dei luoghi del sito transnazionale “The Great Spa Towns of Europe”, ovvero “Le Grandi Città termali d'Europa”, considerate le più rappresentative dell'importante fenomeno termale europeo, che ha avuto la sua massima espressione a partire dal 1700 fino agli anni Trenta del Novecento.

L'intervento normativo prevede l'acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati “Terme Tettuccio”, “Terme Regina” e “Terme Excelsior”, di proprietà della società Terme di Montecatini s.p.a., essendo pendente presso la sezione fallimentare del Tribunale di Pistoia un procedimento per l'apertura della liquidazione giudiziale della società Terme di Montecatini s.p.a., nel corso del quale è stata presentata dalla suddetta società un'istanza di accesso alla procedura di concordato preventivo ai sensi degli articoli 84 e seguenti del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155). L'intervenuto accoglimento dell'istanza, da parte della competente autorità giudiziaria, ha comportato l'assegnazione alla società di un termine di sessanta giorni per il deposito del piano e della proposta di concordato. La spesa per l'acquisto degli immobili non potrà superare l'importo risultante dalla convalida o attestazione della stima, in conformità alle previsioni dell'articolo 21 della legge regionale 27 dicembre 2004, n. 77 (Demanio e patrimonio della Regione Toscana. Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 - Legge forestale della Toscana).

La proposta di legge è stata approvata all'unanimità dalle commissioni e a maggioranza dall'aula.

### **3. INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE**

Nel corso dell'anno 2022, la Quinta Commissione si è, altresì, occupata, per l'espressione del parere referente in seduta congiunta con la Prima Commissione, della proposta di legge 51, divenuta legge regionale 11 ottobre 2022, n. 34 (Disposizioni concernenti il Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM). Modifiche alla l.r. 22/2002).

In via preliminare, ai fini di un inquadramento generale dell'intervento normativo, si richiamano le considerazioni evidenziate nella scheda di legittimità relativamente alla competenza legislativa concorrente in materia di “ordinamento della comunicazione”, introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione approvata con la legge costituzionale 3 del 2001, che presenta margini di difficile individuazione.

Nello specifico aspetto riguardante il Corecom, la disciplina statale di riferimento è costituita dalla legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), che non fa menzione di un ordinamento della comunicazione, ma si riferisce alle “comunicazioni” o telecomunicazioni”, ricomprendendo nel settore oggetto di disciplina ogni tipo di trasmissione attraverso mezzi di comunicazione: telefonia fissa e mobile, radio, televisione, stampa, internet. Nella legge statale viene usato il termine comunicazione solo all’articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5, ove si regola la tenuta del “registro degli operatori della comunicazione”. Tale registro iscrive i soggetti destinatari di concessione o autorizzazione, le imprese concessionarie di pubblicità, le imprese editrici di giornali o periodici, le agenzie di stampa, le imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni, compresa l’editoria elettronica. L’indicazione dei soggetti iscrivibili si ricollega ai poteri di vigilanza e controllo dell’Autorità per le comunicazioni, creata dalla stessa legge.

In parallelo alla concentrazione in capo all’Autorità nazionale delle competenze relative all’intero sistema comprensivo di stampa, radiotelevisione e servizi di telecomunicazione, la legge statale ha provveduto ad istituire i Comitati regionali per le comunicazioni (CORECOM) come organi dell’Autorità funzionalmente destinati a svolgere, sul presupposto riconoscimento delle esigenze di decentramento sul territorio, compiti di “governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione”, decentramento che viene attuato ed individuato nella delega, rimettendo ad un regolamento le funzioni da decentrare da adottarsi d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Alla normativa istitutiva, si sono succedute due delibere dell’Autorità, la 52/1999, con la quale sono stati adottati gli indirizzi generali per il legislatore regionale, e la 53/1999, con cui è stato adottato il regolamento per la definizione delle funzioni delegabili, che ha confermato l’orientamento di rendere delegabili tutte le sopraddette funzioni per ciò che concerne la loro rilevanza locale del sistema delle comunicazioni, oltre alle indicazioni di alcune rilevanti funzioni sia consultive, di gestione, di vigilanza e controllo, nonché funzioni istruttorie. La delega avviene sulla base di apposite convenzioni da stipularsi tra l’Autorità e il singolo Comitato per la specificazione delle singole funzioni delegate insieme alle risorse conferite per il loro esercizio, che deve avvenire sempre nel rispetto dei criteri e dei principi direttivi stabiliti dall’Autorità, per il necessario coordinamento sull’intero territorio nazionale dei compiti assegnati dalla legge.

Oltre alle funzioni oggetto di delega, vi sono le cosiddette funzioni proprie, cioè quelle che attengono ai Comitati regionali, quali organi di consulenza delle regioni nella materia della comunicazione, quando le funzioni sopracitate, di governo, garanzia e controllo insistono in maniera circoscritta sul piano regionale.

La legge regionale 34/2022 si compone di quattro articoli, che intervengono a modificare alcune disposizioni relative all'assetto del CORECOM e delle funzioni proprie che esso esercita, ai sensi della legge regionale istitutiva 25 giugno 2002, n. 22 (Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni).

Il sistema della comunicazione e dell'informazione, infatti, dall'entrata in vigore della legge regionale 22/2002, è mutato in modo esponenziale, dal punto di vista della tecnologia. La normativa statale è intervenuta in tale settore al fine di regolarne l'evoluzione nel rispetto dei principi del pluralismo di una informazione corretta, ampliando le competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e conseguentemente anche del CORECOM, che è suo organo funzionale.

L'aggiornamento della disciplina si è reso, pertanto, necessario sia in ragione di intervenute modifiche legislative, sia per renderla corrispondente alle funzioni svolte da tempo dal CORECOM, quale organo di consulenza della Regione e funzionale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Le attività nelle materie delegate non trovavano elencazione nella disciplina regionale di riferimento, ma sono definite nell'ambito dell'Accordo Quadro tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e le Regioni del 2018, concernente l'esercizio delle funzioni delegate ai Comitati regionali per le comunicazioni.

La proposta di legge è stata approvata a maggioranza in commissione e in aula.

## **POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IN MATERIA DI ENERGIA**

Domenico Ferraro

### **1. PREMESSA**

L'anno 2022, appena trascorso, si è caratterizzato per la conclusione della lunga fase pandemica dovuta al COVID-19 che ha influenzato, anche se in minima parte rispetto agli anni precedenti, la produzione legislativa dell'anno di riferimento relativamente alla materia *governo del territorio*.

La legge regionale 47/2022<sup>31</sup> è intervenuta sulla proroga degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica come diretta conseguenza del lungo prolungarsi dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Le materie illustrate riguardano da una parte il *governo del territorio* e dall'altra, la materia *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*. Entrambe sono materie concorrenti come disciplinate dall'articolo 117 della Costituzione.

Dopo aver ricordato che nelle materie a legislazione concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, si esamina, di seguito, la produzione legislativa Toscana nell'ambito del governo del territorio e dell'energia.

Sempre in via preliminare, si ricorda che il *governo del territorio* 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*.

Questi richiami sono utili per comprendere, nel caso della legge regionale 12/2022 che di seguito verrà illustrata, come tali “intrecci” vengono esplicitati ed in questo caso particolare il governo del territorio si intreccia con la materia ambiente e più nello specifico con la disciplina paesaggistica.

### **2. INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO**

Nel corso dell'anno 2022, contrariamente agli anni passati, non vi sono stati interventi legislativi significativi di modifica della legge regionale 65/2014<sup>32</sup> che in Toscana possiamo definire come la “legge madre” in materia di governo di territorio.

---

<sup>31</sup> Legge regionale 29 dicembre 2022, n. 47 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il perdurare degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla L.R. n. 31/2020).

<sup>32</sup> Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

Si segnalano, piuttosto, piccoli interventi manutentivi, variamente motivati, di cui verrà dato conto al punto 3 della relazione.

Degna di nota è la legge regionale, di origine consiliare, n. 12/2022<sup>33</sup> e della sua successiva modifica avvenuta con legge regionale 23/2022<sup>34</sup>, di seguito illustrate.

Numerosi consiglieri regionali del Partito Democratico hanno presentato una proposta di legge, la 92 del 2022, in materia di governo del territorio proponendo alcune semplificazioni normative finalizzate all'attuazione delle misure previste, rispettivamente, dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC).

L'originaria proposta di legge 92 venne successivamente sostituita da un secondo testo. Il primo testo intendeva modificare la legge regionale 65/2014 ma successivamente, anche a seguito dei rilievi presentati dal settore di assistenza giuridica e legislativa del Consiglio regionale, è stato presentato un testo sostitutivo sottoposto a consultazioni.

La legge regionale 26 aprile 2022, n. 12 introduce nell'ordinamento regionale un'ulteriore ipotesi di varianti automatiche agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica rispetto a quelle già presenti nell'ordinamento regionale, individuate in maniera specifica per l'attuazione di progetti in attuazione del PNRR o previsti dal PNC. Nell'ordinamento regionale le varianti automatiche sono previste all'articolo 24 della legge regionale 88/1998<sup>35</sup> ed all'articolo 3, comma 11, della legge regionale 80/2015<sup>36</sup>.

In particolare, si prevede, per il tempo strettamente necessario all'attuazione delle misure previste dal PNRR e dal PNC, una disciplina speciale per gli interventi, stabilendo la semplificazione dei procedimenti relativi all'approvazione delle varianti agli strumenti della pianificazione territoriale o urbanistica, qualora i progetti da realizzare siano individuati dal PNRR o dal PNC.

Viene disposto che nel caso in cui la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità oggetto di finanziamento totale o parziale del PNRR o del PNC richieda variazioni agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica,

---

<sup>33</sup> Legge regionale 26 aprile 2022, n. 12 (Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC)).

<sup>34</sup> Legge regionale 5 luglio 2022, n. 23 (Ulteriori disposizioni relative all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC). Modifiche alla L.R. n. 12/2022).

<sup>35</sup> Legge regionale 1 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 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

<sup>36</sup> Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri).

l'amministrazione precedente convoca una conferenza dei servizi ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990 n. 241<sup>37</sup> sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera stessa, chiedendo altresì l'attivazione della procedura di variante automatica.

L'attivazione della conferenza di servizi sulla base del solo progetto di fattibilità tecnica ed economica dovrebbe consentire la velocizzazione della procedura.

È prevista la possibilità, per i soggetti interessati, di presentare osservazioni. In conferenza di servizi sono valutate le osservazioni e l'approvazione del progetto, sempre in sede di conferenza di servizi, costituisce variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e vincolo preordinato all'esproprio.

L'efficacia delle varianti è subordinata alla deliberazione del Consiglio comunale con cui si prende atto della determinazione conclusiva del procedimento e tali varianti consentono esclusivamente la realizzazione dell'opera in oggetto.

Con la scheda di legittimità sono state sollevate alcune perplessità di legittimità costituzionale.

In primo luogo, sembra esserci contraddittorietà fra la previsione secondo cui *“l'approvazione del progetto in sede di conferenza di servizi costituisce variante”* e quella secondo cui la variante acquista efficacia solo in seguito alla deliberazione del Consiglio comunale.

Con riferimento a tale ultimo specifico punto, peraltro, si tratterebbe di una sorta di *efficacia differita* del provvedimento finale della conferenza di servizi con riferimento al suo contenuto di variante, ipotizzando di poter scindere l'approvazione del progetto da quella della variante, possibilità questa negata in premessa proprio per la natura delle varianti automatiche, definite tali dalla giurisprudenza (cfr. Tar sez. V 1 aprile 2015, n. 1883) perché lo strumento urbanistico è automaticamente variato in senso conforme alla destinazione dell'impianto autorizzato, senza necessità di attivare previamente la complessa procedura dello strumento urbanistico prevista dalla normativa di settore.

In secondo luogo, si prospettava la possibilità di interferire con la disciplina della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990, la cui disciplina è da ricondursi, secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 29, comma 2 ter, della stessa, alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lett. m) alla competenza esclusiva statale.

---

<sup>37</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

L'articolo 14 quater della legge 241/1990, comma 3, prevede infatti che, in caso di approvazione unanime, la determinazione motivata di conclusione della conferenza, di cui al comma 1 è immediatamente efficace.

Nel caso in cui le varianti di cui sopra comportino nuovo impegno di suolo non edificato fuori dal perimetro del territorio urbanizzato è richiesto il pronunciamento positivo della conferenza di copianificazione di cui all'articolo 25 della legge regionale 65/2014. Per questo profilo è stata introdotta un'ulteriore novità per cui il decorso del termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, fa scattare il silenzio assenso.

Altro elemento innovativo riguarda l'articolo 2 che ripropone il contenuto dell'articolo 6, comma 12, del decreto legislativo 152/2006, (cosiddetto Testo unico in materia ambientale), per cui ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale, la valutazione d'impatto ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione della singola opera.

In Commissione è stato presentato un emendamento richiesto dall'assessore alle Infrastrutture, mobilità e governo del territorio, Stefano Baccelli, fatto proprio poi dal consigliere Cristiano Benucci del Partito Democratico con cui si inserisce nella proposta di legge l'articolo 3, al fine di introdurre un'ulteriore misura di semplificazione per le opere diverse da quelle pubbliche o di pubblica utilità (ossia in sostanza per le opere private), finanziate totalmente o parzialmente dal PNRR o dal PNC.

In particolare si stabilisce che nel caso in cui la realizzazione di tali opere comporti la necessità di variare gli strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica, tali varianti sono consentite in deroga alle limitazioni di cui agli articoli 222, 228, 229, 230, 231, 232, 233 e 234 della legge regionale 65/2014. A tali varianti si applica la disciplina di cui al titolo II della legge regionale 65/2014.

La legge regionale 12/2022, fu oggetto di alcune osservazioni da parte dell'ufficio legislativo del Ministero della cultura prospettando così un eventuale ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo.

A seguito di tali osservazioni, ed ai fini di un necessario recepimento con modifiche legislative alla legge regionale 12/2022, al fine di evitare il ricorso in Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sulla base dell'impegno da parte del Presidente del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale, venne deciso di approvare un testo legislativo correttivo della stessa legge regionale 12/2022.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 22 giugno 2022, a seguito dell'impegno sopra ricordato, decideva di non impugnare la legge regionale 12/2022.

La legge regionale 5 luglio 2022, n. 23 ha dato piena soddisfazione alle richieste formulate dal Governo, nell'ambito del controllo ai sensi dell'articolo

127 della Costituzione, con la modifica della legge regionale 12/2022, chiarendo espressamente il rispetto del Piano d'indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2015, n. 37, nel caso in cui l'approvazione del progetto di opere connesse al PNRR o al PNC comporti varianti agli strumenti urbanistici territoriali o provinciali.

Viene poi modificato l'articolo 1 della legge regionale 12/2022, specificando che, nel caso in cui l'approvazione del progetto dell'opera pubblica o di pubblica utilità comporti una variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che interessi beni paesaggistici, nell'ambito della conferenza di servizi è acquisito il separato accordo fra la Regione e il Ministero della cultura sulla conformità al PIT con valenza di piano paesaggistico della predetta variante.

La legge regionale 29 dicembre 2022, n. 47 è l'unica legge approvata nel corso del 2022, riferita alla materia governo del territorio, che contiene un esplicito riferimento alle conseguenze della grave crisi pandemica, che al momento della stesura della relazione sembra oramai superata.

Il titolo della legge regionale 47/2022 afferma che si tratta di una proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica a causa del perdurare degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19.

La legge regionale esercita competenze sia di natura concorrente (art. 117 comma terzo Cost.) che residuale (art. 117, comma quarto Cost.) e rappresenta l'espressione dell'autonomia organizzativa regionale su tale materia.

Nel preambolo, ai punti 1 e 2, è sottolineato che l'intervento legislativo di proroga si rende necessario alla luce della crisi economica, in particolare del settore edilizio, aggravata dalla crisi pandemica.

Il legislatore regionale ha ritenuto l'intervento legislativo necessario per contrastare gli effetti negativi di tale crisi, in linea con le misure adottate a livello nazionale, prorogando i termini di efficacia delle previsioni degli strumenti urbanistici con lo scopo di supportare i comuni in questo perdurante momento di difficoltà, di attuazione e gestione degli stessi strumenti urbanistici e le relative pratiche edilizie.

La legge regionale, vista la sua urgenza applicativa, dispone l'entrata in vigore della legge dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 23 febbraio 2023, decideva di non impugnare la legge regionale 47/2022.

### **3. BREVI CENNI AGLI INTERVENTI MANUTENTIVI ALLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO**

Un breve cenno a tre interventi legislativi, i quali, ancorché assai limitati, sono di un certo significato e provvedono a minute modifiche della legge “madre” in materia di governo del territorio, la legge regionale 65/2014.

Con legge regionale 29 aprile 2022, n. 13<sup>38</sup>, come ben esposto al punto 5 del considerato del preambolo, viene introdotta una piccola modifica con riferimento alle disposizioni relative al piano strutturale aggiungendo uno specifico contenuto al fine di prevedere, tra i proprio contenuti, anche gli obiettivi in termini di infrastrutture e servizi finalizzati a promuovere la mobilità sostenibile con particolare riguardo alla mobilità ciclistica.

Con legge regionale 5 agosto 2022, n. 29 (Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale) viene approvato un intervento legislativo a seguito di un impegno assunto direttamente dal Presidente della Giunta regionale, in risposta ad una nota del Ministero della cultura inviato alla Regione nel mese di gennaio 2022.

La richiesta del Ministero era volta a chiarire il testo normativo vigente in modo tale da togliere ogni dubbio interpretativo sull’eventuale contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio. L’articolo 72 della legge regionale 29/2022, provvedeva alla modifica dell’articolo 136 della legge regionale 65/2014 nel senso richiesto.

Il terzo intervento legislativo riguarda la legge regionale 11 novembre 2022, n. 38<sup>39</sup> con la modifica dell’articolo 152 della legge regionale 65/2014. Ed è l’ultima modifica, in ordine di tempo, della legge “madre” 65/2014.

La modifica che riguarda le autorizzazioni paesaggistiche prevede che i soggetti previsti dall’articolo 151 della legge regionale 65/2014, cioè province, comuni associati e comuni - al fine di semplificare l’azione amministrativa, coordinare il procedimento e ridurre i tempi per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche - e tutti i soggetti competenti al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, le soprintendenze e le belle arti, possano stipulare accordi per l’espressione, anche in maniera contestuale, dei pareri di rispettiva competenza.

Si evidenzia che le ultime modifiche alla legge regionale 65/2014 sono state minime ma va anche segnalato che le modifiche alla legge sul governo del territorio nel loro complesso, dalla sua pubblicazione nel novembre del 2014, hanno raggiunto oltre 500 modifiche del testo originario.

---

<sup>38</sup> Legge regionale 29 aprile 2022, n. 13 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021).

<sup>39</sup> Legge regionale 11 novembre 2022, n. 38 (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 39/2005 e 65/2014).

Siamo di fronte ad un testo sottoposto a continue modifiche che ha reso la legge regionale sempre più permeabile rispetto alla continua manutenzione normativa delle norme statali ed i relativi adeguamenti regionali ma anche rispetto ad una sempre maggiore adesione alla realtà fattuale regionale con i comuni protagonisti dell'applicazione della complessa disciplina del governo del territorio.

#### **4. LE POLITICHE PER L'ENERGIA**

In materia di energia sono state approvate due leggi regionali, la prima, legge regionale 6 luglio 2022 n. 24<sup>40</sup>, di provenienza della Giunta regionale, riguarda alcune modifiche all'attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. La stessa legge contiene disposizioni relative all'attività dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR).

L'altra, legge regionale 28 novembre 2022, n. 42<sup>41</sup>, di origine consiliare, introduce nell'ordinamento regionale, la promozione ed il sostegno delle Comunità energetiche rinnovabili (CER), dopo che molte altre regioni erano già intervenute su identica materia nel corso degli anni 2021/2022.

La legge regionale 6 luglio 2022 n. 24, oltre all'attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici prevede anche nuove disposizioni relative all'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed altre ancora in materia di energia con modifiche alla legge regionale "madre", la 39 del 2005<sup>42</sup>.

La legge regionale, d'iniziativa della Giunta regionale, esercita competenze sia di natura concorrente (art. 117 comma terzo Cost.) che residuale (art. 117, comma quarto Cost.) e rappresenta l'espressione dell'autonomia organizzativa regionale su tale materia.

Il preambolo risulta piuttosto articolato sia nel numero dei 'visto' che in quello dei 'considerato' ed appare esaustivo rispetto ai contenuti degli articoli.

Con la legge regionale in oggetto vengono rideterminate e razionalizzate le attività istituzionali di ARRR, procedendo alla modifica di talune disposizioni della legge regionale 87/2009<sup>43</sup>. Sono inoltre aggiornati i contenuti della legge

---

<sup>40</sup> Legge regionale 6 luglio 2022, n. 24 (Attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. Disposizioni in materia di attività dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed in materia di energia. Modifiche alla L.R. n. 87/2009 e L.R. n. 39/2005).

<sup>41</sup> Legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili).

<sup>42</sup> Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia).

<sup>43</sup> Legge regionale 29 dicembre 2009, n. 87 (Trasformazione della società "Agenzia regione recupero risorse S.p.A." nella società "Agenzia regionale recupero risorse S.p.A." a capitale sociale pubblico. Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25).

regionale 39/2005 a seguito delle novità introdotte a livello di legislazione nazionale.

Si evidenzia, di un certo rilievo, la proposta e l'accoglimento, dell'inserimento di una clausola valutativa (art. 17 della l.r. 24/2022), molto articolata e puntuale, al fine di consentire una verifica al termine del primo anno di vigenza della legge.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 4 agosto 2022, decideva di non impugnare la legge regionale 24/2022.

La legge regionale 28 novembre 2022, n. 42, relativa alla "Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili", rappresenta una novità per l'ordinamento regionale e, altra peculiarità, la proposta di legge finale, ha preso origine da tre diverse proposte di legge, tutte di origine consiliare, successivamente confluite in un testo unico condiviso dai proponenti.

La legge regionale esercita competenze sia di natura concorrente (art. 117 comma terzo Cost.) che residuale (art. 117, comma quarto Cost.) e rappresenta l'espressione dell'autonomia organizzativa regionale su tale materia.

Il preambolo è ben articolato e risulta coerente con il testo di legge. Il testo unificato, in considerazione della necessità di collegare le risorse individuate (centomila euro) per gli anni 2023 e 2024, con fondi collegati all'approvazione della legge regionale (terza variazione del bilancio regionale) è legata alle risorse individuate dalla contestuale variazione di bilancio approvata con legge regionale.

Visti i tempi estremamente ristretti e la necessità di approvare la legge regionale in tempo utile per poter utilizzare i finanziamenti previsti con la variazione di bilancio, in via eccezionale, l'entrata in vigore della legge regionale 42/2022 è prevista per il giorno stesso della pubblicazione sul BURT.

Al fine di promuovere e sostenere le comunità energetiche rinnovabili, all'articolo 3, sono previste modalità operative di attuazione dello stesso articolo con deliberazione della Giunta regionale.

Sulla base dell'articolo 7 (Clausola valutativa) il Consiglio regionale esercita il monitoraggio sulle disposizioni della legge in oggetto e ne valuta i risultati ottenuti formulando indirizzi alla Giunta regionale.

La legge regionale 42/2022, come ricordato, prende origine da tre proposte di legge d'iniziativa consiliare, confluite in un testo unificato a seguito di un attento ed approfondito lavoro di analisi da parte di un gruppo tecnico-politico, proposto dalla Presidente della Seconda Commissione consiliare come modalità di lavoro condivisa dai tre gruppi proponenti le proposte di legge.

Si conferma la tendenza del Consiglio a produrre leggi regionali in maniera autonoma rispetto alla Giunta regionale. In questo caso, il Consiglio, ha inteso promuovere l'iniziativa legislativa in oggetto al fine di creare un quadro legislativo di riferimento, per le Comunità energetiche rinnovabili (CER).

Le tre proposte iniziali erano la proposta di legge 133 presentata dal Movimento 5 Stelle, la proposta di legge 137 dal Partito Democratico e la proposta di legge 139 proveniente dal Gruppo misto. A queste tre proposte si è aggiunto l'apporto del gruppo Lega Toscana - Salvini Premier tramite la consigliera Elena Meini (Presidente del gruppo stesso).

Le proposte di legge fanno riferimento alle competenze legislative regionali concorrenti riferite all'articolo 117, comma 3, della Costituzione (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) ed anche alle competenze legislative residuali della Regione di cui al comma 4 dello stesso articolo 117 della Costituzione. Il richiamo ad entrambi i commi citati, il 3 ed il 4, risulta coerente con i contenuti della legge regionale.

In relazione alla promozione delle comunità energetiche, oggetto delle proposte di legge, i riferimenti normativi statali sono contenuti, in particolare, nel decreto legislativo 199/2021 attuativo della direttiva comunitaria 2018/2001 del parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Altri elementi sono contenuti del decreto legislativo 210/2021 attuativo della direttiva comunitaria 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

Le tre proposte, illustrate all'inizio di settembre in Seconda Commissione, sono state esaminate contestualmente con l'obiettivo di arrivare ad un testo unificato condiviso da tutti i componenti della Commissione.

Il testo finale, adottato dalla Seconda Commissione consiliare ed inviato alla Quarta Commissione per l'espressione del parere secondario, rappresenta la conclusione del lavoro svolto dal gruppo di lavoro tecnico-politico costituito appositamente per redigere il testo unificato che ha individuato i necessari finanziamenti (in accordo con la Giunta regionale) per poter avviare gli interventi previsti in attesa degli annunciati, ulteriori e consistenti finanziamenti, che renderanno necessaria una modifica legislativa nei primi mesi del 2023.

La Regione Toscana, con la legge regionale in oggetto, in coerenza con il percorso già avviato con la deliberazione di Giunta 21 marzo 2022, n. 336 (Promozione delle Comunità Energetiche), ha ritenuto opportuno dare ulteriore impulso alla promozione delle Comunità energetiche rinnovabili (CER) quali punti focali della transizione energetica e strumenti fondamentali per la creazione di nuovi modelli di economia ecologica.

Le Comunità energetiche rappresentano infatti lo strumento centrale, nell'ambito delle politiche per la transizione ecologica toscana, e hanno l'obiettivo di intraprendere la riconversione energetica verso fonti rinnovabili e neutralità climatica nel rispetto dell'obiettivo vincolante, per l'Unione europea, di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030.

A livello statale, si intende realizzare gli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, predisposto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Si intende inoltre, diminuire la dipendenza di approvvigionamento energetico.

Per raggiungere questi obiettivi la legge regionale 42/2022 specifica misure di sostegno in favore delle Comunità energetiche rinnovabili, tra cui la messa a disposizione di contributi e strumenti finanziari, iniziative per la formazione e il rafforzamento delle competenze degli enti locali, anche sotto forma di consulenza energetica a sportello, la promozione di attività di animazione e diffusione di tali soggetti.

Per tutte e tre le proposte di legge, veniva rilevata, nelle specifiche schede di legittimità, l'assenza di un'adeguata previsione della copertura finanziaria e che la stessa disposizione non era formulata nel modo corretto ovvero con la presenza delle missioni, i programmi ed i titoli pertinenti.

Si evidenziava, inoltre, la necessità di attestare che gli stanziamenti indicati presentassero la necessaria copertura finanziaria al momento dell'approvazione dell'atto.

Con il testo unificato i diversi rilievi delle schede di legittimità vennero chiariti e la parte finanziaria adeguata correttamente superando così i rilievi di legittimità costituzionale, riferiti alla norma finanziaria, delle tre proposte di legge.

Il Consiglio dei ministri, con decisione del 12 gennaio 2023, decideva di non impugnare la legge regionale 42/2022.

Si osserva, infine, che gli obiettivi di politica energetica stabiliti dalla Comunità europea e dallo Stato, orientati in particolare alla produzione energetica da fonti rinnovabili col fine di migliorare gli impatti sull'ambiente e di riduzione dell'anidride carbonica prodotta, ha visto un passo importante della Regione Toscana con l'approvazione della legge regionale 35/2022 (Istituzione del piano regionale per la transizione ecologica (PRTE)). La legge regionale 35, all'articolo 1 e 2, istituisce il piano regionale per la transizione ecologica e definisce finalità e contenuti dello stesso. Le stesse finalità sono perseguite dalla legge regionale 42/2022 descritta sopra.

## **5. BREVI NOTE CONCLUSIVE**

Di seguito alcuni elementi significativi che sembrano essersi consolidati nel corso del tempo, mentre altri hanno visto una forte accentuazione durante la prima parte della presente legislatura.

Il primo elemento da sottolineare è il costante aumento del numero di proposte di legge d'iniziativa consiliare. È una tendenza in crescita costante degli

ultimi 3-4 anni, con un'accentuazione alla fine della scorsa legislatura, in ulteriore crescita in questi primi due anni della nuova legislatura.

I due esempi, piuttosto rilevanti per l'ordinamento regionali, trattati sopra, riguardano la legge regionale 12/2022 e la sua successiva modifica con legge regionale 23/2022 per la Quarta Commissione consiliare. Mentre, con riferimento alla Seconda Commissione consiliare, tre proposte di origine consiliare (pdl 133, 137 e 139) sono poi confluite in un testo unico in materia di energia, condiviso tra i diversi proponenti, che riguarda la promozione e il sostegno delle comunità energetiche rinnovabili.

In questo secondo caso è da sottolineare che la materia trattata, essendo di natura "*tecnica*", ha visto la proficua collaborazione con gli uffici della Giunta regionale all'interno di un gruppo di lavoro promosso dalla presidente della Seconda Commissione consiliare che in accordo con l'assessore regionale all'ambiente ha fornito il necessario supporto tecnico per la stesura della norma.

Alla sempre più numerosa produzione legislativa d'iniziativa consiliare si affianca, ed anche questo è un dato oramai consolidato, la costante attività emendativa delle commissioni consiliari alle proposte di legge della Giunta regionale. Per le materie trattate si ricorda in particolare il caso della legge regionale 24/2022.

A questa maggiore attività legislativa di origine consiliare va affiancato il costante ricorso alla formazione di gruppi di lavoro Giunta e Consiglio (anche informali) con rilevanti riscritture dei testi presentati per il successivo esame e valutazione della commissione consiliare competente.

Il secondo elemento da sottolineare, riguarda l'utilizzo nei 'visto' delle leggi regionali esaminate e il contemporaneo richiamo alla competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) ed alla potestà residuale (art. 117, comma 4, Cost.).

Si sottolinea che in tutte le leggi sopra esaminate si è riscontrato il necessario riferimento al comma 4 dell'articolo 117 come espressione di una effettiva potestà residuale che si è tradotta in disposizioni afferenti al peculiare ordinamento regionale giustificando il ricorso a tale citazione.

Terzo elemento da evidenziare e che anch'esso conferma una tendenza oramai consolidata, anche per l'anno 2022, l'approvazione di testi legislativi ad alto "*contenuto tecnico*", sia per la materia "*governo del territorio*" che per la materia "energia".

Le materie appena ricordate sono complesse, ricche di sfumature giuridiche ma anche con specifici contenuti tecnici che si intrecciano fra di loro. A questo intreccio, in certi casi, si aggiunge, complicando di molto il quadro d'azione, l'intreccio costante con altre materie quali ad esempio l'ambiente.

Questi contenuti tecnici, molto preminenti, costringono gli uffici consiliari ad un continuo confronto con gli "uffici tecnici" della Giunta regionale su aspetti anche di estremo dettaglio. Vale la pena ricordare che le competenze

tecniche e specialistiche sono allocate presso gli uffici della Giunta regionale e che il Consiglio dispone di professionalità giuridiche, in parte anche tecniche, che però non possono pareggiare e sostituire quelle degli uffici di Giunta.

Nei casi di testi normativi di elevata complessità tecnica, viene frequentemente suggerito di utilizzare al meglio il preambolo della legge regionale al fine di motivare ed illustrare le disposizioni più tecniche e complesse altrimenti difficilmente comprensibili. Si ricorda, come esempio, la legge regionale 24/2022 che a fronte di 18 articoli di legge presenta anche 18 punti nel considerato del preambolo.

Il quarto elemento da sottolineare, anche per l'anno appena concluso, è il costante richiamo, attraverso le schede di legittimità, alla corretta applicazione delle tecniche redazionali. Nella quasi totalità delle proposte di legge esaminate sono stati suggeriti aggiustamenti di carattere formale e correzioni ai testi proposti.

Un altro elemento ricorrente nelle proposte di legge esaminate ha riguardato l'entrata in vigore della legge regionale lo stesso giorno della sua pubblicazione. Questa tecnica, utilizzata e consentita quasi esclusivamente nel caso di leggi di bilancio, si è ripetuta in diverse occasioni per leggi diverse da quelle di bilancio, anche nelle passate legislature. L'ufficio di assistenza giuridico legislativa ha segnalato la non congruità, in termini di certezza del diritto di tale previsione per le leggi di settore e ne è stato consigliato l'utilizzo solo in casi di estrema necessità. A tal proposito rappresenta un'eccezione, verificatasi anche nel corso dello scorso anno, nella legge regionale 42/2022 in materia di promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili.

Nel testo unificato è stata inserita una norma finanziaria contenente una variazione di bilancio, ed è stato necessario approvare e far entrare in vigore la legge prima del 30 novembre 2022 (data ultima per consentire le variazioni di bilancio) e questo ha comportato, vista la ristrettezza dei tempi, l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Tutte le leggi regionali trattate nella relazione hanno superato il vaglio governativo di legittimità costituzionale.

## POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

### 1. PREMESSA

Nel corso del 2022 le proposte di legge esaminate dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e approvate dal Consiglio regionale non sono state molto numerose<sup>44</sup> e hanno riguardato alcuni interventi importanti di modifica di leggi vigenti. In particolare, i due interventi normativi più significativi hanno riguardato la normativa regionale relativa alle valutazioni ambientali e alla programmazione ambientale.

### 2. VALUTAZIONI AMBIENTALI

Il primo intervento normativo significativo che si è avuto nel corso del 2022 ha riguardato, come già sottolineato, la disciplina delle valutazioni ambientali.

Da sottolineare che tale intervento significativo di modifica è avvenuto per il tramite della legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 5 agosto 2022, n. 29<sup>45</sup>, che ha inciso fortemente sulla disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione d'impatto ambientale (VIA) di cui alla legge regionale 10/2010<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Oltre ai due importanti interventi normativi che si indicheranno nei paragrafi successivi nella materia ambiente sono state approvate altre due leggi. La prima di queste è la legge regionale 1 marzo 2022, n. 6 (Disposizioni in materia di ARPAT. Modifiche alla l.r. 30/2009), che ha previsto che l'Agenzia possa avvalersi del patrocinio e della consulenza dell'Avvocatura regionale e che la stessa possa avvalersi delle graduatorie delle selezioni pubbliche per il reclutamento del personale espletate dall'ESTAR, previo accordo con lo stesso. La seconda è la legge regionale 11 novembre 2022, n. 38 (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 39/2005 e 65/2014), che all'articolo 11 ha previsto di sottoscrivere accordi per la semplificazione del procedimento di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

<sup>45</sup> Con riferimento alla scelta della tipologia di legge - e dunque della legge di manutenzione che, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione attiene alla correzione di errori materiali o imprecisioni; all'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; all'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali; all'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale; l'interpretazione autentica di disposizioni regionali - pur in considerazione della significatività dell'intervento, per quanto riguarda la legittimità dell'intervento si è ritenuto che le modifiche proposte nella proposta di legge 114 del 2022, divenuta poi la legge regionale 35/2022, rientrassero nel contenuto tipico di tale legge.

<sup>46</sup> Legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA).

Tale legge, al Capo II, dedicato all'Ambiente, oltre a contenere alcune disposizioni modificative della legge regionale 25/1998 in materia di rifiuti<sup>47</sup> e alla legge regionale 30/2015 in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico ambientale regionale<sup>48</sup> - agli articoli da 20 a 35 prevede una serie di disposizioni modificative della legge regionale 10/2010 e si articola in due parti. La prima parte, relativa alla VAS, prevede modifiche alla disciplina di cui alla legge regionale 10/2010 conseguenti all'entrata in vigore del decreto legge 77/2021<sup>49</sup>, convertito con modificazioni in legge 108/2021, e del decreto legge 152/2021<sup>50</sup>, convertito con modificazioni in legge 233/2021, che hanno modificato il decreto legislativo 152/2006, cosiddetto Codice dell'Ambiente<sup>51</sup>.

La seconda parte riguarda alcune puntuali modifiche relative alla disciplina della VIA, volte ad allineare la normativa regionale sia alla terminologia sia alle disposizioni di semplificazione introdotte, a livello statale, nella parte seconda del decreto legislativo 152/2006. Si tratta di alcune

---

<sup>47</sup> Le modifiche apportate alla disciplina in materia di rifiuti (articoli da 9 a 19) derivano dall'esigenza di aggiornare la legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) prevedendo che il piano regionale previsto e disciplinato dall'articolo 199 del decreto legislativo 152/2006 e dall'articolo 9 della stessa legge regionale 25/1998 coordini e attui le azioni e le politiche regionali in materia di rifiuti e bonifiche dei siti inquinati, in conformità con quanto stabilito dalle direttive europee e dalle normative statali oggi esistenti in materia di economia circolare. Di conseguenza si è reso necessario integrare il titolo del piano regionale disciplinato dall'articolo 9 della legge regionale 25/1998, dandogli, in linea con la normativa europea e statale vigente, la dizione di "Piano regionale per l'economia circolare", in quanto gestisce i rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, in modo conforme ai principi dell'economia circolare. Gli articoli di questa sezione poi sostituiscono i riferimenti normativi della legge regionale 1/2005 con quelli alla legge regionale 65/2014 che le è succeduta abrogandola, e contiene ora la disciplina regionale del governo del territorio.

<sup>48</sup> Legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010). In particolare, l'articolo 36 della legge regionale 29/2022 esplicita con chiarezza, senza innovare, che le funzioni previste sono esercitate dagli enti gestori nazionali con riferimento ai siti interamente ricadenti nel territorio di competenza e nelle relative aree contigue. Gli articoli da 37 a 39 apportano modifiche agli articoli 87, 88 e 89 della legge regionale 30/2015, esplicitando i richiami allo screening di incidenza ed alla valutazione appropriata ed adeguandoli alle Linee guida richiamate. L'articolo 40 apporta modifiche all'articolo 90 della legge regionale 30/2015 eliminando il riferimento all'esclusione della valutazione di incidenza, e prevedendo possibili semplificazioni nella predisposizione e presentazione della documentazione per la valutazione di incidenza nelle ipotesi richiamate. L'articolo 41 apporta modifiche all'articolo 91 della legge regionale 30/2015, in coerenza con quanto previsto dagli articoli precedenti ed introducendo il richiamo alle prevalutazioni, in coerenza con quanto previsto dalle Linee guida nazionali. L'articolo 42 apporta modifiche all'articolo 123 bis adeguandolo alle Linee guida ed integrando il riferimento alla città metropolitana (competente in materia forestale).

<sup>49</sup> Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure).

<sup>50</sup> Decreto legge 6 novembre 2021, n. 152 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose).

<sup>51</sup> Inoltre, vengono introdotte disposizioni finalizzate al completo riallineamento della normativa regionale in materia di VAS con le disposizioni del decreto legislativo 152/2006 in materia di oneri istruttori.

disposizioni di modifica che consistono in precisazioni, aggiornamenti dei riferimenti normativi e modifiche di razionalizzazione del testo.

Per quanto riguarda la parte relativa alla VAS, l'articolo 20, modifica l'articolo 5 comma 4 ter della legge regionale 10/2010, ampliando il campo di applicazione della VAS anche ai piani di sviluppo aeroportuale, così come previsto dalla normativa statale. Analogamente l'articolo 21, che interviene a modificare l'articolo 6 comma 1 bis della legge regionale 10/2010, per quanto riguarda i casi di esclusione.

L'articolo 22 modifica l'articolo 22 della legge regionale 10/2010 eliminando la possibilità di trasmettere la documentazione finalizzata all'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS anche su supporto cartaceo e definendo la possibilità di introdurre solo raccomandazioni e non prescrizioni nel provvedimento di verifica emesso dall'autorità competente per la VAS.

Il successivo articolo 23, che modifica l'articolo 23 della legge regionale 10/2010, riallinea le modalità di svolgimento della fase preliminare di VAS a quelle definite dal decreto legislativo 152/2006, provvedendo anche a ridurre a 30 giorni la fase di consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e fissando in un massimo di 45 giorni la durata complessiva della fase preliminare di VAS.

L'articolo 24 sostituisce l'articolo 25 della legge regionale 10/2010 con l'obiettivo di ridefinire lo svolgimento della fase di redazione e consultazione sul rapporto ambientale. Vengono inoltre precisate le modalità di scambio e comunicazione tra l'autorità competente e l'autorità procedente per l'avvio della fase consultiva; a tal fine viene eliminata la pubblicazione sul BURT e si introduce la sola pubblicazione sui siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente. La durata della consultazione sul rapporto ambientale viene ridotta a 45 giorni.

L'articolo 25 modifica poi l'articolo 26 della legge regionale 10/2010, provvedendo a ridurre a 45 giorni i tempi per l'espressione del parere motivato da parte dell'autorità competente, mentre l'articolo 26, di modifica dell'articolo 29 della legge regionale 10/2010, introduce nella fase di monitoraggio del piano, due ulteriori adempimenti consistenti nella verifica del raggiungimento degli obiettivi definiti dalla strategia regionale di sviluppo sostenibile e nell'espressione dell'autorità competente sui risultati del monitoraggio, attraverso una procedura della durata massima di 30 giorni.

Con riferimento alla VIA, le modifiche introdotte attengono ad alcuni aspetti. In particolare, l'articolo 27 interviene a modificare l'articolo 39 della legge regionale 10/2010, al fine di allineare le procedure di consultazione preliminare con il proponente (cosiddetto *scoping*) a quelle individuate dalla norma nazionale (parte seconda del d.lgs.152/2006).

Gli articoli da 28 a 30 modificano gli articoli 45, 45 bis e 45 ter della legge regionale 10/2010, per quanto riguarda le competenze per lo svolgimento delle procedure di VIA, al fine di tenere conto che la valutazione di impatto ambientale in sede regionale è compresa all'interno del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR).

L'articolo 31 modifica l'articolo 47 della legge regionale 10/2010, al fine di uniformare la definizione dei fattori ambientali (cioè le componenti dell'ambiente che possono essere interessate dagli impatti di un progetto) a quanto previsto dalla norma nazionale. Il successivo articolo 32 modifica l'articolo 50 della legge regionale 10/2010, allo scopo di ricomprendervi tutte le procedure di consultazione preliminare con il proponente (*scoping*), previste dalla norma statale. L'articolo 33 modifica l'articolo 58 della legge regionale 10/2010, in modo da riallinearne la terminologia con le disposizioni statali (articolo 6, commi 9 e 9 bis, del d.lgs.152/2006), per quanto attiene alla valutazione preliminare delle modifiche progettuali. L'articolo 34 modifica l'articolo 62 della legge regionale 10/2010, al fine di tenere conto che la valutazione di impatto ambientale in sede regionale è compresa all'interno del PAUR.

L'articolo 35 modifica l'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010, relativo al provvedimento autorizzatorio unico regionale, con riferimento sia agli esiti della istruttoria di VIA sia alla comunicazione del preavviso di rigetto ex art.10 bis della legge 241/1990 (non è più previsto il preavviso di rigetto con riferimento agli esiti della istruttoria di VIA, ma solo in caso di motivi che ostino al rilascio di uno o più dei titoli abilitativi da ricomprendersi nel PAUR).

### **3. PROGRAMMAZIONE AMBIENTALE**

Il secondo intervento normativo più significativo nel corso del 2022 ha riguardato la legge regionale 11 ottobre 2022, n. 35 (Istituzione del piano regionale per la transizione ecologica (PRTE), volto ad aggiornare la programmazione regionale in materia ambientale ed energetica ai nuovi indirizzi internazionali<sup>52</sup>, comunitari<sup>53</sup>, nazionali <sup>54</sup>(PNRR) e statutarî<sup>55</sup>.

Coerentemente con il Piano per la transizione ecologica adottato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), il Piano regionale

---

<sup>52</sup> In particolare si fa riferimento al Programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, noto come Agenda 2030.

<sup>53</sup> Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, nota come il Green deal europeo (com/2019/640).

<sup>54</sup> In particolare si veda il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) di cui al Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio; Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al Regolamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

<sup>55</sup> Si veda sul punto la legge statutaria regionale 15 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto).

per la transizione ecologica (PRTE) si configura come uno strumento programmatico strategico in cui vengono a concentrarsi le politiche regionali in materia di sviluppo sostenibile e contrasto ai cambiamenti climatici. Con riferimento al procedimento di formazione del piano, viene riconosciuto e valorizzato il ruolo strategico sia della società civile, prevedendo strumenti in grado di ampliare le forme di partecipazione, sia della comunità scientifica, attraverso il supporto di un Comitato scientifico appositamente costituito (Comitato per la transizione ecologica della Regione Toscana), che ha funzione propulsiva e consultiva.

Si prevede inoltre l'attivazione di un sistema di monitoraggio con il quale, attraverso indicatori ambientali già individuati dall'ONU con Agenda 2030 ed un vero e proprio bilancio delle emissioni climalteranti, istituzioni e cittadini possano osservare e valutare gli impatti delle politiche regionali, così da consentire anche l'attivazione di eventuali elementi correttivi.

In particolare, l'articolo 1 istituisce il Piano regionale per la transizione ecologica che costituisce attuazione del programma regionale di sviluppo (PRS) di cui all'articolo 7 della 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) e persegue le finalità di tutela, valorizzazione e conservazione delle risorse ambientali in una prospettiva di transizione ecologica verso la completa neutralità climatica, la circolarità dell'economia e lo sviluppo ambientale sostenibile. Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce poi che il PRTE ha carattere di piano intersettoriale ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 1/2015 ed è coordinato ed integrato con il piano di indirizzo territoriale (PIT) di cui all'articolo 88 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

L'articolo 2 individua le finalità del PRTE in alcuni settori di intervento specificamente individuati (neutralità climatica; economia verde, circolare e gestione dei rifiuti; energia pulita ed efficienza energetica; comunità energetiche rinnovabili ecosistemi e biodiversità; inquinamenti, rischi ambientali e rischio sismico; difesa del suolo, tutela della risorsa idrica e tutela della costa).

Il PRTE ha una struttura articolata in obiettivi specifici, tipologie di intervento settoriali ed intersettoriali e definisce il quadro delle risorse attivabili coordinandosi con le leggi settoriali ambientali<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> In particolare cfr. la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia); la legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 e alla l.r. 10/2010); la legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 (Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico); la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione della autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007); la legge regionale 10 dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico); la legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri).

Il comma 3 dell'articolo 2 chiarisce poi che il Piano regionale per la qualità dell'aria, il Piano regionale di gestione dei rifiuti e il piano di tutela delle acque, previsti dalla normativa statale, mantengono la propria autonomia pur facendo riferimento, in termini programmatici, agli indirizzi del PRTE. Nelle more dell'approvazione o dell'aggiornamento di tali piani, il PRTE può comunque prevedere obiettivi specifici e tipologie di intervento nelle materie di riferimento, definendo il quadro delle risorse attivabili.

Si introduce una importante novità, prevedendo che il PRTE, nella individuazione dei propri indicatori di impatto delle politiche, si coordini con Agenda 2030. Si prevede inoltre un sistema di contabilizzazione del bilancio emissivo della Regione in termini di gas climalteranti che tenga conto sia delle emissioni sia degli assorbimenti. Infine, si chiarisce che il PRTE assicura il coordinamento con il Piano nazionale per la transizione ecologica e con il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

L'articolo 3, dedicato alla attuazione, monitoraggio e valutazione del PRTE, stabilisce che la Giunta regionale, con deliberazioni annuali, provvede all'attuazione del PRTE in coerenza con il documento di economia e finanza regionale (DEFER), la relativa nota di aggiornamento e con il bilancio di previsione.

L'articolo 4 valorizza la partecipazione e l'informazione dei cittadini in forma singola e associata, quali attori fondamentali per produrre il necessario cambiamento delle modalità di produzione e consumo. A tal fine si prevede lo sviluppo di una "Piattaforma informatica per la promozione della transizione ecologica", quale luogo di accesso alla partecipazione ed al dibattito in materia di transizione ecologica.

Infine, l'articolo 5 prevede che, al fine di assicurare il coordinamento tra il PRTE e l'evoluzione del contesto scientifico internazionale nel campo della transizione ecologica, la Giunta regionale si avvale del Comitato scientifico per la transizione ecologica della Regione Toscana, le cui modalità organizzative sono definite con delibera di Giunta. Il Comitato svolge funzione propulsiva e consultiva rispetto alle fasi di formazione, attuazione e monitoraggio del PRTE, è coordinato dal direttore della direzione regionale competente o da un dirigente da lui delegato, ed è composto da esperti individuati tra i propri dipendenti<sup>57</sup>.

In particolare, il Comitato assicura il supporto scientifico in merito ad alcune tematiche ritenute particolarmente significative: sviluppo delle tecnologie applicabili in materia di energia rinnovabile ed economia circolare, così da

---

<sup>57</sup> In ragione di uno per ciascuno, da parte dei seguenti enti: Agenzia regionale recupero risorse S.p.A. (ARRR), Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e Consorzio Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale (LaMMA). Fanno inoltre parte del Comitato, da un minimo di cinque ad un massimo di dieci esperti individuati dalla Giunta regionale con la deliberazione di cui sopra, tra persone che, per attività di ricerca, si siano distinte nei settori di cui all'articolo 2, comma 1.

orientare l'azione regionale verso modelli di sviluppo sempre innovativi; promozione delle comunità energetiche rinnovabili, quali strumenti fondamentali della transizione energetica, attraverso la formulazione di proposte che tengano conto del tema della povertà energetica e della necessità di favorire l'intervento propulsivo degli enti locali; sistemi di monitoraggio volti a garantire il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica posti dal PRTE.

Con l'articolo 6, che reca una norma transitoria, si prevede che fino all'approvazione del PRTE mantiene la sua efficacia il piano ambientale ed energetico regionale (PAER) approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 11 febbraio 2015, n. 10. Infine, viene abrogata la legge regionale 19 marzo 2007, n. 14<sup>58</sup>, che istituiva il Piano regionale di azione ambientale, sostituito dal nuovo PRTE.

#### **4. BREVE CENNO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMBIENTE CONTENUTE NELLE LEGGI TRASVERSALI**

Con riferimento alla materia ambiente, alcune disposizioni sono contenute in leggi così dette "trasversali" e dunque in quelle leggi di natura economico finanziaria o manutentiva aventi rilevanza in molti ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa della Regione: legge regionale 28 marzo 2022, n. 9 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024)<sup>59</sup>, legge 7 giugno 2022 n.16 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024)<sup>60</sup>, legge 5 agosto 2022 n. 29 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022)<sup>61</sup>, legge regionale 28 novembre 2022, n. 40 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024)<sup>62</sup>, legge regionale 29 dicembre 2022, n. 44 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022)<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Legge regionale 19 marzo 2007, n. 14 (Istituzione del piano ambientale ed energetico regionale).

<sup>59</sup> Cfr. in particolare l'articolo 9, relativo ai finanziamenti al comune di Empoli per lo sviluppo della rete idrica.

<sup>60</sup> Si vedano gli articoli 3 "Costituzione e funzionamento della consulta tecnica per le aree protette e la biodiversità. Modifiche all'articolo 10 della l.r. 30/2015" e l'articolo 24 "Misure a favore del recupero ambientale, economico e produttivo del sito di bonifica di interesse nazionale (SIN) di Piombino".

<sup>61</sup> Con riferimento a questa legge si veda il paragrafo 2 per gli aspetti di competenza.

<sup>62</sup> Per quanto riguarda questa legge, gli articoli rientranti nella materia ambiente sono i seguenti: articolo 15 "Interventi integrati per l'abbattimento delle emissioni climalteranti in ambito urbano. Modifiche all'articolo 1 della l.r. 79/2019"; articolo 21 "Interventi per la qualità dell'aria ed efficientamento degli impianti termici. Modifiche all'articolo 13 della l.r. 97/2020"; articolo 23 "Contributi finalizzati ad incentivare progetti di promozione della raccolta differenziata e dell'economia circolare. Modifiche all'articolo 17 della l.r. 97/2020"; articolo 37 "Contributo straordinario per intervento di bonifica della falda sottostante al SIN/SIR di Massa".

<sup>63</sup> Si veda l'articolo 8 "Contributo straordinario per valorizzazione e riqualificazione ambientale delle aree del parco fluviale adiacente a via della Scogliera in Lucca".

## **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 29 aprile 2022, n. 13 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021) si è provveduto ad una revisione della legge della Regione Toscana 6 giugno 2012, n. 27 (Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica), che nel rispetto delle disposizioni nazionali in materia, ha proceduto a dettare una disciplina organica in merito agli interventi finalizzati a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica sull'intero territorio toscano.

Con la legge in esame si procede ad un aggiornamento della stessa sia per la necessità di adeguarla alla sopravvenuta normativa nazionale sia per introdurre nuovi elementi ed obiettivi finalizzati a promuovere in modo sempre più efficace la mobilità sostenibile.

Per quanto attiene all'adeguamento alla sopravvenuta disciplina nazionale si è reso necessario tenere conto del nuovo quadro, anche di programmazione, delineato dalla legge 11 gennaio 2018, n. 2 (Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica) aggiornando i contenuti del piano regionale e della pianificazione degli enti locali, introducendo anche specifici riferimenti alla città metropolitana.

Per quanto attiene, invece, ai contenuti di merito, si è ritenuto opportuno aggiornare alcune previsioni della legge regionale in parola con la finalità, in particolare: 1) di rendere più incisivo il raggiungimento di specifici obiettivi di ripartizione modale; 2) aggiornare ed implementare la definizione di ciclostazione, favorendone la realizzazione; 3) incentivare, in coerenza con le disposizioni nazionali, lo sviluppo del mobility management; 4) promuovere il servizio di condivisione delle biciclette, la realizzazione di aree a priorità ciclabile e di parcheggi nei pressi dei luoghi pubblici di maggiore interesse; 5) favorire ed incentivare una gestione coordinata degli interventi di manutenzione dei percorsi e dei tracciati, con particolare riferimento a quelli di interesse regionale.

Infine, è stata introdotta una modifica alla disciplina regionale sul governo del territorio (l.r. 65/2014), con specifico riferimento alle disposizioni relative al piano strutturale, al fine di disporre che quest'ultimo debba prevedere, tra i propri contenuti, anche gli obiettivi in termini di infrastrutture e servizi

finalizzati a promuovere la mobilità sostenibile ed in particolare la mobilità ciclistica.

Le modifiche di maggior rilievo sono state introdotte con i seguenti articoli.

Con l'articolo 1 si implementano le finalità della legge regionale 27/2012, modificando l'articolo 1 della stessa, al fine di introdurre in tale sede il principio del perseguimento degli obiettivi di ripartizione modale, nell'ottica complessiva di rafforzare la promozione della mobilità sostenibile. Con il comma 2 dell'articolo 1 si adeguano i conseguenti rinvii normativi, anche in considerazione delle modifiche apportate agli articoli successivi.

Con l'articolo 2 si introducono alcuni aggiornamenti sia in riferimento alla ciclomotilità extraurbana che alla ciclomotilità urbana. Per quanto attiene alla prima si implementa la definizione di "ciclostazioni" ampliandone la portata anche in riferimento ai luoghi nei quali è possibile realizzarle. Le ciclostazioni vengono definite "quali centri, dotati di servizi di informazione all'utenza, per il deposito custodito di biciclette, l'assistenza tecnica e l'eventuale servizio di noleggio, da realizzarsi in prossimità di aeroporti, stazioni ferroviarie, autostazioni, stazioni metropolitane e di stazioni di mezzi di trasporto marittimi, fluviali e lacustri, per favorire l'intermodalità tra bicicletta e altri mezzi di trasporto".

Per quanto attiene alla seconda si introducono tre nuove lettere al comma 2 dell'articolo 2 della legge regionale 27/2012 al fine di:

- 1) promuovere l'uso della bicicletta anche mediante la realizzazione di ciclostazioni e di parcheggi e di box per le biciclette, da realizzarsi, in particolare, in zone limitrofe ai servizi ed ai luoghi pubblici di maggiore interesse;
- 2) promuovere la presenza e l'utilizzo del bike-sharing;
- 3) promuovere la realizzazione di interventi di moderazione del traffico e di aree a priorità ciclabile tese a connettere ed integrare i percorsi ciclabili all'interno dei quartieri e dei centri abitati con le isole ambientali, le zone 30, le aree pedonali, le zone residenziali e le zone a traffico limitato.

Con l'articolo 3 si sostituisce l'attuale articolo 3 della legge regionale 27/2012 al fine di adeguare i contenuti della pianificazione regionale a quanto disposto dalla legge nazionale di riferimento (legge n. 2/2018). In particolare, viene introdotto il Piano regionale della mobilità ciclabile, di durata triennale, che continuerà a fare parte del Piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM) di durata quinquennale, e che, oltre ai contenuti previsti dalla disciplina nazionale, continuerà a perseguire gli ulteriori obiettivi previsti dalla normativa regionale.

Con l'articolo 4 si disciplina, sempre in conformità a quanto disposto dalla legge 2/2018, la pianificazione dei comuni, delle province e della città metropolitana. Si prevede, tra gli altri aspetti, che i comuni non facenti parte

della città metropolitana e quest'ultima adottino i piani urbani della mobilità ciclistica, denominati biciplan, quali piani di settore dei piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS).

Con l'articolo 5 della proposta di legge si introduce l'articolo 4 bis nella legge regionale 27/2012 al fine di rafforzare le azioni in favore del mobility management. Oltre a prevedere - in attuazione di quanto previsto dal decreto del Ministro della transizione ecologica 12 maggio 2021 (Modalità attuative delle disposizioni relative alla figura del mobility manager) - la figura del mobility manager della Regione e l'adozione da parte della stessa del piano degli spostamenti casa-lavoro (PSCL), si prevede che il mobility manager della Regione Toscana, in coordinamento con gli altri mobility manager aziendali e con i mobility manager d'area operanti a livello regionale, effettui annualmente il monitoraggio di quanto attuato nel territorio regionale in riferimento ai relativi piani degli spostamenti casa-lavoro (PSCL), anche al fine di promuovere azioni sinergiche finalizzate ad una continua incentivazione della mobilità sostenibile.

Con l'articolo 9 si procede a modificare l'articolo 9 della legge regionale 27/2012 che disciplina gli aspetti relativi alla gestione e manutenzione dei tracciati. Le finalità della modifica sono indirizzate a promuovere un più efficace coordinamento tra i diversi enti competenti nell'esecuzione dei lavori di manutenzione. A tal fine si prevede che la Regione, oltre a poter concedere contributi per la manutenzione straordinaria dei percorsi, possa concedere contributi anche per la manutenzione ordinaria (fino ad un massimo del novanta per cento dei costi complessivi) purché si dia seguito ad accordi (sottoscritti con l'obbligo di individuare un soggetto capofila) che coinvolgano all'interno di una singola provincia, della città metropolitana o di un'unione di comuni, la totalità dei comuni interessati dal tracciato. In tali casi gli accordi prevedono anche la partecipazione della Regione Toscana. Le modalità di concessione, erogazione e rendicontazione dei contributi, nonché, nei casi di mancata o incompleta esecuzione dei lavori, di revoca e restituzione degli stessi sono definite con delibera di Giunta.

Con l'articolo 10 si prevede che la Giunta regionale trasmetta al Consiglio regionale la relazione presentata annualmente al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 11, comma 2 della legge 2/2018. Poiché la proposta introduce nella normativa regionale alcuni aspetti innovativi sulla mobilità ciclistica sia urbana che extraurbana, nell'ambito del vasto tema della sostenibilità ambientale, è opportuno che il Consiglio regionale sia sistematicamente informato sullo stato di attuazione della legge, al fine di introdurre correttivi che si rendessero necessari per il superamento di eventuali criticità che si presentassero, ed allo stesso tempo dare indirizzi alla Giunta regionale.

Con l'articolo 12 si introduce una modifica alla legge regionale 65/2014 al fine di inserire una specifica lettera nell'articolo 92 che disciplina il contenuto dei piani strutturali. In particolare si dispone che tali piani debbano anche

contenere gli obiettivi in termini di infrastrutture e servizi finalizzati a promuovere la mobilità sostenibile, con particolare riferimento alla mobilità ciclistica.

## **2. IL PIANO REGIONALE PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA (PRTE)**

La legge regionale n. 35 del 11 ottobre 2022 (Istituzione del Piano regionale per la transizione ecologica (PRTE)) ha lo scopo di aggiornare la programmazione regionale in materia ambientale ed energetica ai nuovi indirizzi internazionali, comunitari, nazionali (PNRR) e statutari.

Coerentemente con il Piano per la transizione ecologica recentemente adottato dal Comitato interministeriale per la transizione ecologica, il Piano regionale per la transizione ecologica intende divenire uno strumento programmatico strategico in cui vengano a concentrarsi le politiche regionali in materia di sviluppo sostenibile e contrasto ai cambiamenti climatici, sia in termini di riduzione delle emissioni che di adattamento.

Viene riconosciuto il ruolo strategico della società, prevedendo strumenti che possano implementare le forme di partecipazione, anche della scienza, attraverso il supporto di un Comitato scientifico.

Si prevede inoltre l'attivazione di un sistema di monitoraggio con il quale, attraverso indicatori ambientali già individuati dall'ONU con Agenda 2030 ed un vero e proprio bilancio delle emissioni climalteranti, istituzioni e cittadini possano osservare e valutare gli impatti delle politiche regionali, così da consentire anche l'attivazione di eventuali elementi correttivi.

In particolare, l'articolo 1, istituisce al comma 1 il Piano regionale per la transizione ecologica, denominato PRTE. Al comma 2 prevede che il PRTE costituisce attuazione del programma regionale di sviluppo di cui all'articolo 7 della 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), e persegue le finalità di tutela, valorizzazione e conservazione delle risorse ambientali in una prospettiva di transizione ecologica verso la completa neutralità climatica, la circolarità dell'economia e lo sviluppo ambientale sostenibile; infine al comma 3 stabilisce che il PRTE ha carattere di piano intersettoriale ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 1/2015 ed è coordinato ed integrato con il piano di indirizzo territoriale (PIT) di cui all'articolo 88 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

Orbene, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 1/2015 è il Piano regionale di sviluppo che individua i casi in cui l'attuazione delle sue strategie sono attuate anche tramite piani o programmi regionali. Nel caso di specie, invece, è la legge stessa che lo prevede, in quanto al momento della approvazione della legge non è stato adottato il PRS. Poiché sulla base del principio della successione delle leggi nel tempo la legge posteriore può derogare

alla legge precedente, si viene a determinare una assenza di coordinamento con l'ordinamento vigente.

### **3. LE LEGGI TRASVERSALI**

Le leggi così dette “trasversali” contenenti norme e disposizioni in queste materie, legge regionale 28 marzo 2022, n. 9 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024), legge 7 giugno 2022 n. 16 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024), legge 5 agosto 2022 n. 29 (legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022), legge regionale 28 novembre 2022, n. 40 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024), legge regionale 29 dicembre 2022, n. 44 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023), legge regionale 29 dicembre 2022, n. 45 (Legge di stabilità per l'anno 2023), sono (ovviamente, trattandosi di finanziarie, collegati, stabilità) di natura economico finanziaria o manutentivi, nel caso della legge di manutenzione. Si menzionano, in generale per quanto riguarda la mobilità e le 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 di pedaggi, interventi per i collegamenti ferroviari.

## ATTIVITA' ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Francesco Dreoni

### 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 2022 dalle commissioni permanenti, frutto di un lavoro complesso e articolato svolto nell'ambito delle prerogative attribuite dallo Statuto.

### 1. LE COMMISSIONI CONSILIARI NEL PERIODO POST-PANDEMICO

Il terzo anno della undicesima Legislatura ha visto la ripresa di molte attività in presenza, comprese le sedute delle commissioni, per i consiglieri e il personale di supporto della struttura consiliare.

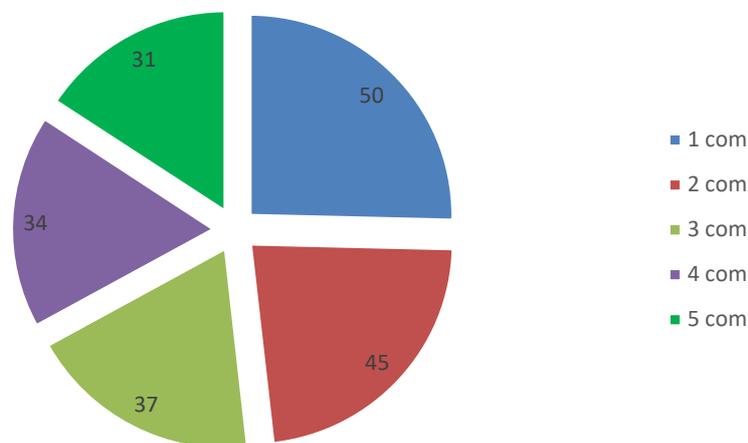
La partecipazione alle sedute in modalità telematica rimane comunque un'opzione per i consiglieri non facenti parte della commissione, per il personale di supporto della Giunta regionale e per i soggetti esterni che devono partecipare alle sedute in ragione dei provvedimenti trattati o in quanto invitati per lo svolgimento di audizioni, mentre rimane come modalità di partecipazione ordinaria per gli uditori delle commissioni.

**Tabella n. 1 - Numero sedute commissioni permanenti nel 2022**

Commissione	Nr sedute	di cui congiunte
Prima	50	12
Seconda	45	12
Terza	37	4
Quarta	34	7
Quinta	31	3

Il grafico successivo indica la ripartizione del numero di sedute che sono state svolte dalle commissioni nel corso del 2022.

**Grafico n. 1 – Sedute delle Commissioni nel 2022**



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 2022**

Commissione	Numero
Seconda – Quarta	5
Prima – Seconda	4
Prima – Commissione per le Aree Interne	4
Prima – Quinta	2
Seconda – Commissione Politiche europee	2
Terza – Quarta	2
Prima Terza	1
Seconda – Terza	1
Quinta – Commissione per le Aree Interne	1

Nel corso del 2022 la Prima Commissione ha svolto varie sedute congiunte con la Commissione istituzionale per il sostegno, la valorizzazione e la promozione delle aree interne della Toscana, per l'organizzazione di audizioni con i presidenti delle unioni di comuni sulla tematica degli esercizi associati e relative funzioni nell'ambito delle unioni di comuni. La Seconda Commissione ha svolto sedute con la Commissione politiche europee e relazioni internazionali per lo svolgimento di audizioni di soggetti istituzionali sul tema delle politiche agricole e dei fondi europei. La Seconda e la Quarta Commissione hanno svolto varie sedute in forma congiunta per l'approvazione del Piano regionale per la transizione ecologica (PRTE), trattandosi di materie di competenza di entrambe le commissioni.

Nel corso del 2022 il Settore assistenza alle commissioni consiliari è stato soppresso e le funzioni relative alle cinque commissioni permanenti sono state integrate nella Direzione di Area Assistenza istituzionale, mentre le funzioni delle altre commissioni (Commissione di controllo, Commissione politiche europee e relazioni internazionali, Commissione istituzionale per il sostegno, la valorizzazione e la promozione delle aree interne della Toscana) sono state attribuite al Settore assistenza generale alle Commissioni di controllo, per le politiche dell'unione europea, istituzionali, speciali e d'inchiesta. Analisi di fattibilità. Assistenza alla Commissione pari opportunità, al CDAL e all'Autorità regionale per la partecipazione.

## 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 2022 e per le quali è stato avviato l'iter istruttorio. I dati indicano la tipologia di assegnazione (per parere referente, secondario, istituzionale).

**Tabella n. 3 – Assegnazione delle proposte di legge alle commissioni permanenti e proponente (anno 2022)**

commissione	Parere			proponente		
	referente	secondario	Istituzionale (solo 1 com)	Giunta regionale	Consiglio regionale	iniziativa popolare
<b>Prima</b>	24	-	-	19	5	-
<b>Seconda</b>	13	12		6	7	-
<b>Terza</b>	17	15		2	15	
<b>Quarta</b>	7	18		2	5	-
<b>Quinta</b>	3	12		-	3	-
<b>Cong. I-II</b>	1			1	-	-
<b>Cong. I-III</b>	2			-	2	-
<b>Cong. I-V</b>	1			1	-	-
<b>Cong. II-IV</b>	2			2	-	-
<b>Cong. III-V</b>	1			-	1	-
<b>totale</b>	71	57		33	38	-

Complessivamente sono state assegnate 71 proposte di legge per l'espressione del parere referente, di cui tre proposte di legge al Parlamento. Il calcolo non contempla le proposte di legge statutarie. Le assegnazioni per pareri in forma congiunta risultano essere 7: 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 57 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 per la verifica della legittimità e della coerenza del testo di legge presentato rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale. Anche nel corso del 2022 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 otto.

Nel corso del 2022, analizzando le proposte di legge assegnate alle commissioni, l'iniziativa consiliare legislativa è stata preponderante rispetto a quella della Giunta regionale, in quasi tutte le commissioni a esclusione della Prima Commissione, in virtù del fatto che tra le 19 proposte di legge assegnate, ben 10 riguardano materie legate alla programmazione finanziaria ed economica della Regione (leggi di bilancio, relative variazioni e norme collegate) per le quali l'iniziativa legislativa è per legge di prerogativa della Giunta regionale.

### **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 2022. 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 46 proposte di legge: 44 hanno avuto esito favorevole (tra cui una proposta di legge al Parlamento assegnata alla Prima Commissione) e 2 sono state votate con parere contrario.

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

<b>Commissione</b>	<b>favorevole</b>	<b>contrario</b>	<b>Totale</b>
<b>Prima</b>	21	-	21
<b>Seconda</b>	10	2	12
<b>Terza</b>	3	-	3
<b>Quarta</b>	4	-	4
<b>Quinta</b>	3	-	3
<b>Prima - Seconda</b>	1	-	1
<b>Prima - Quinta</b>	1	-	1
<b>Seconda - Quarta</b>	1	-	1
<b>Totale</b>	<b>44</b>	<b>2</b>	<b>46</b>

La Seconda Commissione ha licenziato una proposta di legge sul tema delle comunità energetiche (su cui vi è stato il parere secondario della Quarta Commissione). Tale proposta di legge è scaturita dall'unificazione di tre distinte proposte di legge (assegnate nel corso del 2022), i cui testi, a conclusione di un lavoro istruttorio effettuato dagli uffici del Consiglio e della Giunta, sono confluiti in unico testo poi sottoposto al parere della Commissione.

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 2022, sono stati istituiti cinque gruppi di lavoro per le seguenti proposte di legge:

- proposta di legge 79 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003);
- proposta di legge 100 (Formazione del personale del servizio sanitario regionale sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche. Modifiche alla l.r. 18/2012);
- proposta di legge 102 (Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base);
- proposta di legge 111 (Disposizioni per la promozione dell'attività fisica. Modifiche alla l.r. 21/2015);
- proposta di legge 114 (Istituzione del Piano Regionale per la Transizione Ecologica – PRTE);
- proposte di legge 133-137-139 in materia di promozione delle comunità energetiche rinnovabili. Come anticipato, queste tre proposte di legge, a seguito dell'istruttoria effettuata dal gruppo di lavoro, sono confluite in un testo unificato che è stato licenziato dalla Seconda Commissione e su cui la Quarta Commissione ha espresso parere secondario;
- proposta di legge 142 (Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana e modifiche alla L.R. 30/2003).

#### **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 2022 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, restituisce l'esito seguente:

**Tabella n. 5 – proposte di legge - esito dei pareri secondari (anno 2022)**

<b>Commissione</b>	<b>favorevole</b>	<b>contrario</b>	<b>non espresso</b>	<b>Totale</b>
<b>Prima</b>	-	-	-	-
<b>Seconda</b>	11	-	-	11
<b>Terza</b>	12	-	-	12
<b>Quarta</b>	17	2	-	19
<b>Quinta</b>	10	-	1	11
<b>Totale</b>	<b>50</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>53</b>

## **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 e universitarie.

Le commissioni nel corso degli anni hanno fatto ampio ricorso alle consultazioni disciplinate all'articolo 52 dal regolamento interno. Tali processi partecipativi, sono stati svolti sia in presenza che 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 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 2022.

**PRIMA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 25 maggio 2022	Presidente del Collegio dei Revisore dei Conti Dott. Fabio Michelone	<b>Proposta di legge n. 119</b> Bilancio di previsione finanziario 2022-2024. Seconda variazione

**SECONDA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	argomento
Consultazione 3 novembre 2022	Categorie Economiche - Sindacati	<b>Proposta di legge 143</b> Riordino della disciplina regionale del sistema di interventi per il sostegno alle imprese. Modifiche alla l.r. 71/2017
Consultazione 2 novembre 2022	Cia regionale; Federaz. reg.le Toscana Coltivatori Diretti, Confagricoltura Toscana - Legacoop regionale - AGCI Associazione Generale Cooperative Italiane - Unione Europea Cooperative - UNCI Toscana- Associazione cooperative - Confcooperative Regionali	<b>Proposta di legge 142</b> Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana e modifiche alla l.r. 30/2003
Audizione 15 marzo 2022	Direttore Agenzia Regionale Recupero Risorse Spa ARRRR Spa	<b>Proposta di legge 87</b> Audizione del Direttore dell'Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. in merito alla pdl n. 87 "Disposizioni in materia di attività dell'Agenzia regionale recupero risorse s.p.a per il monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. Ridefinizione oggetto sociale dell'agenzia. Modifiche alle leggi regionali 87/2009 e 39/2005"

**TERZA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 03 marzo 2022	Università di Firenze Aou Careggi, Presidente MED società scientifica, Coordinatrice Associazione Megliolegale, Presidente Corecom,	<b>Proposta di legge 100</b> Formazione del personale del servizio sanitario regionale sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche. Modifiche alla l.r. 18/2012. Proponenti Consiglieri: Melio, Puppa, Paris, Anselmi, Bugliani, Vannucci, Sostegni, Ceccarelli
Audizione 11 maggio 2022	Direttore generale ESTAR	<b>Proposta di legge 112</b> Ampliamento delle competenze di ESTAR. Modifiche alla l.r. 40/2005

**TERZA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 16 giugno 2022	Audizione dei Direttori generali Aziende USL della Toscana	<b>Proposta di legge 112</b> Ampliamento delle competenze di ESTAR. Modifiche alla l.r. 40/2005
Audizione 26 ottobre 2022	Audizione del Presidente dell'Ordine degli psicologi, del Coordinatore regionale dell'Ordine dei medici e dei Direttori generali delle Aziende Unità Sanitarie Locali (AUSL) della Toscana	<b>Proposta di legge n. 102,</b> Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base
Audizione 16 novembre 2022	ANCI Toscana Sindacati di inquilini: SUNIA UNIAT SICET ASIA UNIONE INQUILINI	<b>Proposta di legge n. 103</b> Modifiche alla legge regionale 22 gennaio 2017, n. 5 (Alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP.) Proponenti Consiglieri Montemagni, Galli, Ulmi, Meini, Landi, Bartolini, Tozzi, Casucci; <b>Proposta di legge n. 105</b> Disposizioni in materia di alienazione immobili ERP. Modifiche alle Legge Regionale 22 gennaio 2014, n. 5 (Alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica – ERP- finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio di ERP) – Testo sostitutivo - Proponenti Consiglieri Petrucci, Torselli
Audizione 16 novembre 2022	Direttore generale dell'Azienda Ospedaliero Universitaria Meyer e della Fondazione Monasterio	<b>Proposta di legge 151</b> Disposizioni in materia di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici. Modifiche alla legge regionale n. 40/2005

**QUARTA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Consultazione 30 marzo 2022	ANCI – UPI, Associazioni Ambientaliste, Organizzazioni Agricole, Associazioni Cooperative, Associazioni delle categorie economiche, Ordini professionali, Istituto Nazionale Urbanistica, OO.SS. CGIL, CISL, UIL	<b>Proposta di legge 92</b> Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC) – di iniziativa dei Consiglieri Benucci, Ceccarelli, De Robertis, Bugetti, Giachi, Paris, Anselmi, Spadi, Pescini, Vannucci, Niccolai, Fratoni, Puppa, Rosignoli, Pieroni, Merlotti
Consultazione 30 marzo 2022	ANCI – UPI, Associazioni Ambientaliste, Organizzazioni Agricole, Associazioni Cooperative, Associazioni delle categorie economiche, Ordini professionali, Istituto Nazionale Urbanistica, OO.SS. CGIL, CISL, UIL	<b>Proposta di legge n. 75</b> Introduzione di nuove misure di semplificazione nella materia del governo del territorio. Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) – di iniziativa dei Consiglieri Scaramelli e Sguanci

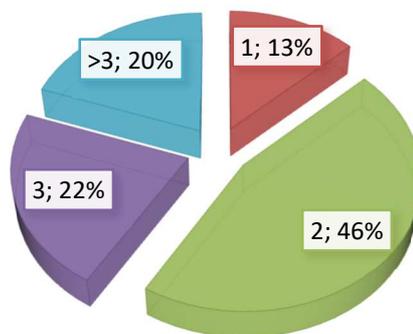
**QUARTA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 16 novembre 2022	Referenti Progetto PATOS (Particolato Atmosferico in Toscana)	<p><b>Proposta di legge n. 152</b>                      Nuove disposizioni finalizzate al conseguimento dei valori limite per il materiale particolato PM10 e il biossido di azoto NO2, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla Legge 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</p>

**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.

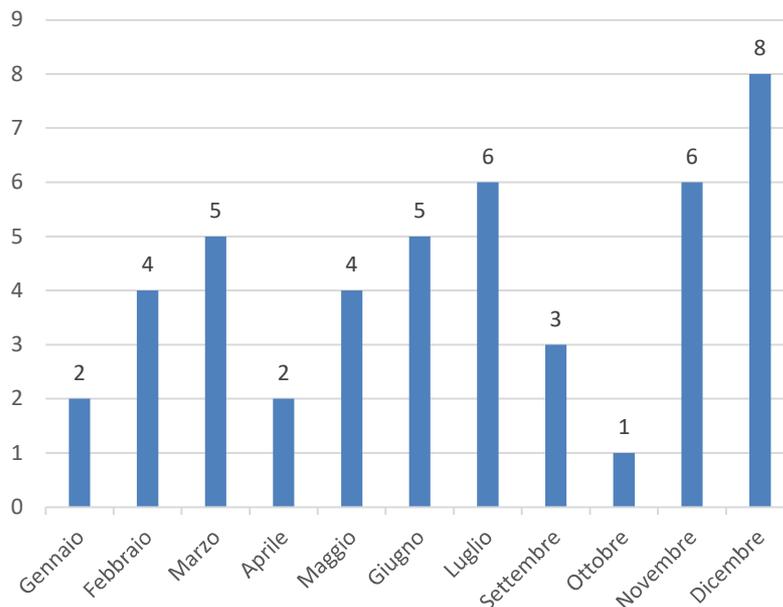
**Grafico n. 2 - proposte di legge licenziate e numero di sedute utilizzate (anno 2022)**



Un po' meno 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 2022.

**Grafico n. 3 – proposte di legge licenziate – distribuzione temporale**



Si fa presente che giugno\luglio e novembre\dicembre 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.

## **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 e visite istituzionali. 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 2022

**Tabella n. 6 – anno 2022 - altri procedimenti licenziati dalle commissioni (anno 2022)**

		Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Cong.	Totale
Delibere CR	parere referente	11	35	9	21	12	-	<b>88</b>
	Parere Sec.\merito	-	4	3	3	3	-	<b>13</b>
Pareri ex lege		-	2	2	2	2	-	<b>8</b>
Pareri articolo 42 dello Statuto		1	1	1	2	-	1	<b>6</b>
Pareri articolo 50 Statuto		-	1	2	2	-	-	<b>5</b>
Proposte di risoluzioni		7	1	3	-	3	-	<b>14</b>

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 2022 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.

L'elevato numero di mozioni assegnate alla Terza Commissione va letto in parallelo al paragrafo relativo ai processi partecipativi delle commissioni.

**Tabella n. 7 – Mozioni assegnate - art. 175 c. 3 e art. 176 c. 9 (anno 2022)**

Mozioni	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Totale
assegnate direttamente alla Commissione (art. 175 comma 3)	10	8	52	30	10	<b>110</b>
rinviate dall'Aula alla commissione (art. 176, comma 9)	-	-	-	-	-	
Totale	10	8	52	30	10	<b>110</b>

Un ultimo dato numerico è quello relativo allo svolgimento delle interrogazioni che sono state assegnate alle commissioni nel 2022.

**Tabella n. 8 – Interrogazioni orali assegnate (anno 2022)**

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Totale
Interrogazioni orali	1	3	13	13	3	<b>33</b>

L'attività di ascolto descritta nel precedente paragrafo 6, relativa alle audizioni e consultazioni sulle proposte di legge, non esaurisce il novero dei

processi partecipativi che le commissioni possono attivare sugli altri provvedimenti di carattere non normativo alla loro attenzione o su materie di propria competenza, indipendentemente dagli affari assegnati mediante l'ascolto di rappresentanti di enti, associazioni ed altri soggetti della società civile.

L'articolo 52 del regolamento interno prevede anche che possano essere organizzate consultazioni su provvedimenti di carattere programmatico, per promuovere la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria e finalizzate ad acquisire osservazioni e proposte sugli atti assegnati per l'espressione del parere referente.

Il successivo articolo 53 prevede l'organizzazione di audizioni dirette ad acquisire elementi di valutazione necessari ai fini delle materie di propria competenza, indipendentemente dai provvedimenti assegnati alla commissione e senza una necessaria connessione al procedimento legislativo in senso stretto.

L'iniziativa di tali audizioni, come previsto anche dalla norma, proviene spesso da istanze di soggetti esterni quali associazioni, comitati di cittadini o da enti territoriali.

#### PRIMA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 11 gennaio 2022	Assessore Infrastrutture digitali, rapporti con gli enti locali e sicurezza - Stefano Ciuoffo	In merito alla ricerca sul fenomeno di corruzione e di criminalità organizzata in Toscana
Audizione 11 gennaio 2022	Direttore IRPET Dott. Nicola Sciclone	Riguardante l'impegno della risoluzione del Consiglio regionale 152/2021
Audizione 11 gennaio 2022	Presidenti dell'Unione dei Comuni della Provincia di Grosseto	Unione dei comuni, esercizi associati e loro funzioni (Congiunta con Commissione Aree interne)
Audizione 1 febbraio 2022	Direttore Organizzazione, personale, gestione e sicurezza sedi di lavoro della Regione Toscana	In merito al personale della Regione
Audizione 15 febbraio 2022	Presidenti Unione dei Comuni della Provincia di Lucca e Massa	In merito a "Unione dei comuni, esercizi associati e loro funzioni" (Congiunta con Commissione Aree interne)
Audizione 15 marzo 2022	Rappresentanti organizzazioni sindacali di categoria - Poste Italiane della Toscana	In merito alle Politiche aziendali e del personale di Poste Italiane in Toscana
Audizione 29 marzo 2022	Responsabile Relazioni Istituzionali Macro Area Centro Nord Di Poste Italiane	In merito alle attività di Poste Italiane in Toscana

**PRIMA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 11 gennaio 2022	Assessore Infrastrutture digitali, rapporti con gli enti locali e sicurezza - Stefano Ciuoffo	In merito alla ricerca sul fenomeno di corruzione e di criminalità organizzata in Toscana
Audizione 29 marzo 2022	Presidenti Unioni dei Comuni della Provincia di Pisa, Prato, Pistoia e Massa	Unione dei comuni esercizi associati e loro funzioni. (Congiunta con Commissione Aree interne)
Audizione 12 aprile 2022	Assessore Infrastrutture digitali, rapporti con gli enti locali e sicurezza - Stefano Ciuoffo	In merito alle politiche aziendali e del personale di Poste Italiane in Toscana
Audizione 05 luglio 2022	Presidenti Unione dei comuni Provincia di Siena	Unione dei comuni, esercizi associati e loro funzioni. (Congiunta con Commissione Aree interne)
Audizione 15 novembre 2022	Direttore IRPET - Dott. Nicola Sciclone	In merito "Congiuntura economica e sfide per la ripresa"
Audizione 29 novembre 2022	FIDI Toscana	In merito al nuovo piano industriale (Congiunta con Seconda Commissione)

**SECONDA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 29 novembre 2022	Fidi Toscana	In merito al nuovo piano industriale
Audizione 28 settembre 2022	Vicepresidente Giunta Regionale Stefania Saccardi e Assessore Simone Bezzini	In merito all'adozione dei Piani regionali di interventi urgenti per la gestione, il controllo e l'eradicazione della peste suina africana nei suini da allevamento e nella specie Cinghiale (Sus scrofa) (PRIU)  (Congiunta con Terza Commissione)
Audizione 19 luglio 2022	Vicepresidente Giunta regionale Stefania Saccardi	In merito ai fondi europei in agricoltura
Audizione 7 giugno 2022	ARTEA	In merito ai fondi strutturali europei in agricoltura
Audizione 7 giugno 2022	IRPET	In merito alle politiche regionali in agricoltura

**SECONDA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 16 maggio 2022	IRPET-ARTEA	In merito alle politiche regionali in agricoltura. in merito ai fondi strutturali europei in agricoltura
Audizione 12 maggio 2022	Organizzazioni agricole -Cooperative agricole -Associazioni ambientaliste, animaliste -Associazioni venatorie - Coordinamento regionale ATC -Anci - Uncem -Upi	Parere ex art. 42 Statuto n. 10 "Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)
Audizione 28 aprile 2022	Organizzazioni Agricole	In merito ai vari problemi contingenti che stanno affliggendo il settore
Audizione 29 marzo 2022	Consigliere del Presidente Eugenio Giani Dr. Valerio Fabiani	In merito all'attuale condizione del mondo del lavoro e allo stato delle crisi aziendali in atto
Audizione 01 marzo 2022	FILT CGIL – FIT CISL - UILT - FAISA CISAL -UGL FNA	In merito alle criticità tecnico organizzative nel TPL  (Congiunta con la Quarta Commissione)
Audizione 25 gennaio 2022	Assessore Alessandra Nardini	In merito a Garanzia occupabilità lavoratori (GOL), piano nuove competenze, piano di potenziamento di ARTI, protocollo d'intesa tra Regione Toscana e Ministero del lavoro e i suoi sviluppi

**TERZA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 20 gennaio 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito alla situazione dei contagi da COVID-19 in Toscana
Audizione 16 febbraio 2022	Assessore Politiche social, ERP, cooperazione internazionale - Serena Spinelli	In merito alla situazione attuale e alle future azioni della Regione Toscana in materia di ERP
Audizione 16 febbraio 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito alla situazione dei contagi da COVID-19 in Toscana
Audizione 03 marzo 2022	Direttore generale Azienda ospedaliero- universitaria Pisana	Determinazioni n. 17 ai sensi dell'articolo 50, comma 2, dello Statuto - Azienda ospedaliero-universitaria Pisana. Proposta di nomina del Direttore generale
Audizione 31 marzo 2022	Presidente della Regione Toscana Eugenio Giani	Audizione in merito alle politiche regionali per lo sport

**TERZA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 21 aprile 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	Audizione in merito alla situazione dei contagi da COVID-19 in Toscana e alla situazione delle liste d'attesa in Toscana
Audizione 27 aprile 2022	Direttori generali delle Aziende USL Toscana Nord Ovest, Sud - Est, e Direttore amministrativo Fondazione Monasterio	Determinazioni n. 19 ai sensi dell'articolo 50, comma 2, dello Statuto - Azienda USL Toscana Nord Ovest - Azienda USL Toscana Sud Est - Istituto per lo Studio, la Prevenzione e la Rete Oncologica (ISPRO). Proposta di nomina dei Direttori generali
Audizione 25 maggio 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito alla situazione dei contagi da COVID-19 in Toscana e alla situazione delle liste d'attesa in Toscana
Audizione 08 giugno 2022	Rappresentanti delle Associazioni dei Genitori nella Consulta della Rete Pediatria Toscana - ATGBC CuorediBimbo	Per il monitoraggio del funzionamento della Rete Pediatrica Toscana
Audizione 08 giugno 2022	Direttore generale dell'Azienda ospedaliero-universitaria Meyer	In merito allo stato di avanzamento del passaggio da parte dell'Ospedale pediatrico MEYER ad Istituto di Ricovero e Cura a carattere Scientifico (IRRCS)
Audizione 08 giugno 2022	Responsabile del Centro di riferimento per la Fitoterapia della Regione Toscana - Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi, Firenze	In merito all'attuazione della legge regionale in materia di Cannabis
Audizione 07 luglio 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito alla situazione dei contagi da COVID-19 e dell'impatto sulle strutture ospedaliere in Toscana; delle liste d'attesa in Toscana; dei finanziamenti Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con focus su innovazione e digitalizzazione del Servizio sanitario regionale (SSR); del Piano sviluppo delle case di comunità sul territorio regionale
Audizione 21 luglio 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito al Piano della riorganizzazione dell'emergenza-urgenza e della continuità assistenziale
Audizione 28 luglio 2022	ANPAS Croce Rossa Italiana Confederazione delle Misericordie della Toscana	In merito alle criticità servizio di emergenza-urgenza, viste le problematiche sollevate in Toscana ad esempio dalle Associazioni di Siena, dalle Associazioni aretine, dalla Misericordia di Firenze, dal Coordinamento Misericordie della Versilia e dalle Pubbliche Assistenze del litorale pisano

**TERZA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 28 luglio 2022	Intersindacale medica, veterinaria e sanitaria in Toscana	In merito alla richiesta di audizione urgente sulle problematiche del Servizio Sanitario Regionale della Toscana
Audizione 15 settembre 2022	Assessore Politiche social, ERP, cooperazione internazionale - Serena Spinelli	In merito alle politiche regionali in materia di Edilizia residenziale pubblica (ERP)
Audizione 28 settembre 2022	Assessore Agro-alimentare, caccia e pesca Stefania Saccardi e Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone	In merito all'adozione dei Piani regionali di interventi urgenti per la gestione, il controllo e l'eradicazione della peste suina africana nei suini da allevamento e nella specie Cinghiale (Sus scrofa) (PRIU)  (Congiunta con la Seconda Commissione)
Audizione 28 settembre 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito all'aggiornamento sulla situazione delle liste d'attesa in Toscana e sullo stato delle vaccinazioni per Covid-19
Audizione 13 ottobre 2022	Direttore generale Ausl Toscana centro	In merito alla Relazione sanitaria Azienda Usl Toscana Centro, ai sensi art.24, comma 4bis, della legge regionale n.40/2005
Audizione 26 ottobre 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito alle politiche del personale nel sistema sanitario toscano
Audizione 03 novembre 2022	Direttore generale AUSL Sud Est	In merito alla Relazione sanitaria Azienda Usl Toscana Centro, ai sensi art.24, comma 4bis, della legge regionale n.40/2005
Audizione 24 novembre 2022	Assessore Politiche social, ERP, cooperazione internazionale - Serena Spinelli Coordinatori delle RSA Sindaci di San Miniato, Cascina e Volterra	In merito alle problematiche delle RSA della Toscana
Audizione 24 novembre 2022	Presidente del Consiglio direttivo dell'Associazione "Voa Voa! Onlus - Amici di Sofia"	In merito allo stato di attuazione della sperimentazione di screening neonatale della Leucodistrofia Metacromatica
Audizione 14 dicembre 2022	Assessore Diritto alla salute e sanità - Simone Bezzini	In merito al DM 77/2022 e le Case di Comunità, sulla campagna vaccinale Covid e Antinfluenzale e sull'incidenza dei casi in Toscana

**QUARTA COMMISSIONE**

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 16 febbraio 2022	Rappresentanti di Autolinee Toscane s.p.a.	In merito ai primi mesi di attuazione del contratto di servizio con Regione Toscana.
Audizione 1° marzo 2022	Organizzazioni sindacali dei trasporti FILT CGIL – FIT CISL - UILT - FAISA CISAL -UGL FNA	In merito alle criticità tecnico organizzative nel Trasporto Pubblico Locale  (congiunta con la Seconda Commissione)
Audizione 2 marzo 2022	Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale	In merito alle principali opere infrastrutturali riferite al porto di Livorno e agli altri porti di competenza.
Audizione 16 marzo 2022	Presidente dell’Ente Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli	Presidente dell’Ente Parco di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli in merito alle principali opere infrastrutturali riferite al porto di Livorno e agli altri porti di competenza.
Audizione 21 aprile 2022	Presidente della Regione – Eugenio Giani	Tema dell’impatto acustico/ambientale dello scalo aeroportuale fiorentino
Audizione 25 maggio 2022	Assessore all’Ambiente - Monia Monni	Illustrazione dei cronoprogrammi relativi al percorso di approfondimento delle tecnologie presentane nell’ambito dell’avviso pubblico esplorativo di cui alla delibera della Giunta regionale 1227/2021 e al percorso di partecipazione del nuovo Piano dell’economia circolare
Audizione 16 giugno 2022	Eni Rewind spa Alia Servizi Ambientali spa Retiambiente spa TB spa Iren Ambiente spa	Audizioni di esperti in materia di tecnologie particolarmente innovative in relazione alle manifestazioni di interesse presentate a seguito dell’avviso pubblico esplorativo di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 1277/2021 recante “Avviso pubblico esplorativo per la manifestazione di interesse alla realizzazione di impianti di recupero/riciclo rifiuti derivanti dal trattamento degli urbani”
Audizione 21 giugno 2022	ATI Natura srl - TB spa - Iren spa - Eni Rewind spa - Revet spa - Rugi srl	Audizioni di approfondimento sulle istanze presentate da varie società a seguito dell’avviso pubblico esplorativo di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 1277/2021, in materia di recupero/riciclo dei rifiuti urbani e/o derivanti dal loro trattamento nel territorio della Toscana
Audizione 22 giugno 2022	Acea Ambiente srl - Futura spa - Aer Ambiente Energia Risorse spa - Aisa Impianti srl - Agricola Poliziana srl - Siena Ambiente spa - Alia Servizi Ambientali	Audizioni di approfondimento sulle istanze presentate da varie società a seguito dell’avviso pubblico esplorativo di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 1277/2021, in materia di

#### QUARTA COMMISSIONE

Audizione Consultazione	Soggetti invitati	Argomento
		recupero/riciclo dei rifiuti urbani e/o derivanti dal loro trattamento nel territorio della Toscana
Audizione 5 luglio 2022	Retiambiente spa - Hasi-Herambiente servizi industriali srl - San Lorenzo Green Power srl - Vetro Revet srl - Scapigliato srl - Alia Servizi Ambientali spa	Audizioni di approfondimento sulle istanze presentate da varie società a seguito dell'avviso pubblico esplorativo di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 1277/2021, in materia di recupero/riciclo dei rifiuti urbani e/o derivanti dal loro trattamento nel territorio della Toscana
Audizione 6 luglio 2022	Rappresentanti dell'Autorità Idrica Toscana	In merito all'attuazione del piano operativo di emergenza per la crisi idropotabile di cui all'articolo 20 della l.r. 69/2011  (Congiunta con la Seconda Commissione)

#### QUINTA COMMISSIONE

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 17 novembre 2022	Rappresentanze sindacali territoriali	In merito a lavoro, formazione professionale e infrastrutture culturali, nell'ambito della seconda fase degli Stati generali della Cultura
Audizione 13 ottobre 2022	Associazione Wikimedia Italia - associazione per la diffusione della conoscenza libera	In merito alla tematica della conoscenza libera e dei suoi sviluppi futuri
Audizione 14 luglio 2022	Assessorato regionale all'Istruzione, Ufficio scolastico regionale per la Toscana, ANCI Toscana, UPI Toscana	In merito alle problematiche scolastiche e degli istituti comprensivi con specifico riferimento alle aree interne della Toscana
Audizione 26 maggio 2022	Ministero dell'Istruzione, Assessorato regionale all'istruzione, Ufficio scolastico regionale per la Toscana, ANCI Toscana, UPI Toscana	In merito al dimensionamento delle classi scolastiche e all'adeguatezza delle norme esistenti rispetto alle differenti realtà del territorio
Audizione 28 aprile 2022	Fondazioni di Istruzione Tecnica Superiore della Toscana	In merito alla complessiva situazione dell'Istruzione Tecnica Superiore, alla luce delle novità che coinvolgeranno il settore nei prossimi mesi a seguito della riforma in discussione in Parlamento e degli importanti finanziamenti stanziati con il PNRR
Audizione 31 marzo 2022	Fondazione Sistema Toscana	In merito all'incarico affidato all'ex Direttore dott. Paolo Chiappini

## QUINTA COMMISSIONE

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
Audizione 03 marzo 2022	AiBi Associazione Amici dei Bambini	In merito al tema della povertà educativa e dell'accoglienza familiare
Audizione 13 gennaio 2022	Associazioni dei Presidi della Toscana ADI, ANP, UDIR	In merito all'applicazione delle disposizioni di contenimento della pandemia da SarsCovid-19 entrate in vigore il 6 dicembre 2021
Audizione 13 gennaio 2022	Presidente dell'Istituto per la valorizzazione delle abbazie storiche della Toscana	Mozione 540 del 11 novembre 2021 In merito al sostegno alle attività dell'Istituto per la valorizzazione delle Abbazie Storiche della Toscana

### 8. PERCORSI PARTECIPATIVI ORGANIZZATI DALLE COMMISSIONI PERMANENTI

#### 8.1 CONCLUSIONE DEL PERCORSO PARTECIPATIVO DEGLI STATI GENERALI DELLA SALUTE

Nel corso dell'anno 2022 la Terza Commissione (Sanità e politiche sociali) è stata impegnata, oltre all'attività ordinaria, anche sulla conclusione del percorso partecipativo degli "Stati generali della Salute", avviato nel 2020.

In particolare, sono state dedicate all'argomento dieci sedute di commissione.

Nelle prime cinque sedute è stata fatta una discussione politica sui contributi pervenuti alla commissione dagli auditi durante il percorso partecipativo, a cui è conseguita una bozza di lavoro della presidenza della commissione sulla quale proporre eventuali emendamenti da parte dei vari gruppi consiliari, volta alla predisposizione di una proposta di risoluzione della commissione.

Inoltre è stato deciso dall'aula il rinvio delle mozioni pendenti per verificare la possibilità di inserimento del contenuto delle stesse all'interno della suddetta proposta di risoluzione. In totale dall'aula sono state rinviate in commissione per la trattazione diretta 43 mozioni sul tema della salute, dello sport e dell'organizzazione sanitaria regionale. Alle sedute di commissione dedicate all'analisi delle mozioni rinviate dall'aula hanno partecipato anche i consiglieri esterni alla commissione, primi firmatari degli atti rinviate.

Infine, la bozza di proposta di risoluzione, a valle dell'analisi e del primo dibattito politico successivo all'illustrazione delle mozioni rinviate in commissione è stata emendata da parte della presidenza della commissione e riproposta alla commissione medesima, che l'ha fatta propria come nuova bozza di lavoro.

Su questo ultimo documento poi sono stati presentati e discussi delle ipotesi di emendamento (protocollate come contributi dai gruppi politici proponenti) da parte dei partiti: Lega Toscana – Salvini Premier, Fratelli d’Italia, Italia Viva e Forza Italia.

Successivamente alla presentazione di questi ultimi contributi è stato svolto un ampio dibattito politico ed è stata proposta dalla presidenza della commissione un’ulteriore bozza di proposta di risoluzione che teneva conto di parte dei contributi presentati dai gruppi politici.

Questa ultima proposta di risoluzione è stata messa in votazione in data 27 aprile 2022 e successivamente inviata all’aula.

Infine dopo il dibattito in aula e l’approvazione definitiva della risoluzione 184 “Indirizzi in merito ai principali obiettivi delle politiche per la salute della Toscana, a seguito della consultazione pubblica degli Stati generali della Salute”, è stato svolto un convegno pubblico dove è stato presentato dalla commissione il documento di sintesi elaborato dal Consiglio regionale, con la partecipazione del Ministro della salute, nel quale sono intervenuti anche i soggetti auditi e che operano nella sanità toscana.

## 8.2 IL PROCESSO PARTECIPATIVO DEGLI STATI GENERALI DELLA CULTURA

Premessa. La Toscana è una regione pioniera nelle politiche culturali nazionali, nei cui confini trovano sede prestigiosissime istituzioni e innumerevoli organizzazioni e associazioni che in questo campo toccano livelli di qualità di rilievo internazionale, storicamente luogo di origine e di diffusione dei più importanti movimenti culturali, dall’antichità ai tempi odierni. Si tratta di un patrimonio materiale e immateriale che dà vita a un ambiente creativo, che costituisce la base di un’attrattiva turistica con pochi rivali, con un settore che dà lavoro a migliaia di persone e costituisce un generatore di identità e di ricchezza per il territorio regionale e per il suo sviluppo. È questo il presupposto di fondo in base al quale, nel 2022, si è dato avvio agli Stati generali della cultura.

*Fai contare la Cultura. Toscana creativa 2030* (questo il nome del percorso partecipativo promosso) nasce da una proposta della Quinta Commissione consiliare permanente (Istruzione, formazione, beni e attività culturali) e coinvolge le presidenze della Giunta e del Consiglio regionale della Toscana. Si tratta quindi di un’iniziativa realizzata in stretto raccordo fra i due principali organi della Regione (politico e di governo).

L’obiettivo posto è stato quello di realizzare un momento di verifica, insieme agli operatori e alle istituzioni del settore sulle condizioni in cui si realizza l’offerta culturale in Toscana oggi e sulle regole che disciplinano il lavoro, l’organizzazione e il finanziamento dei progetti culturali: ciò anche ai fini di comprendere i punti di forza e di debolezza della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) e affrontare una puntuale revisione della normativa regionale.

Un'attività che si esplica quindi anche ai sensi dell'articolo 32 del regolamento interno e riguardo alle attività previste per le commissioni permanenti. Nel corso del 2022 è stata programmata e svolta la prima fase dell'iniziativa, di seguito brevemente descritta.

Fai contare la Cultura. Toscana creativa 2030: le fasi del percorso partecipativo. I lavori degli Stati generali sono iniziati nel mese di febbraio, con la costituzione di uno specifico gruppo di lavoro, al quale partecipano attivamente le strutture di assistenza tecnica della Giunta e del Consiglio regionale, integrate con dirigenti, funzionari e rappresentanti degli enti *in house* che trattano a vario titolo la materia culturale. Questa modalità operativa ha permesso una puntuale impostazione delle varie fasi cui gli Stati generali della cultura si stanno ancor oggi sviluppando. Dopo la programmazione della prima fase, in cui sono stati indicati gli obiettivi dell'iniziativa, nel luglio del 2022 è stato dato l'avvio formale, con una conferenza stampa nella quale è stato presentato il programma delle attività. La conferenza stampa ha aperto ufficialmente le attività degli Stati generali: per l'occasione è stato presentato il percorso partecipativo, la piattaforma web<sup>64</sup>, (costantemente aggiornata in tempo reale) e la struttura in seno alla quale si è inteso sviluppare le iniziative previste.

Riguardo il percorso partecipativo si ritengono opportune alcune puntualizzazioni: sin dall'inizio dei lavori sono state individuate le linee di indagine volte a sintetizzare una serie di argomenti: in primo luogo sono state acquisite informazioni riguardo l'impresa culturale con particolare riferimento alla dimensione industriale della creatività. Dall'altro, si è ritenuto opportuno prendere in considerazione il grande capitolo del welfare culturale, intendendo, con questa formula, le interazioni tra cultura e qualità della vita e le implicazioni delle attività culturali in termini di inclusione sociale e promozione di cittadinanza. L'attività si è concretizzata con la somministrazione di due questionari, rispettivamente per le organizzazioni e i professionisti del settore culturale<sup>65</sup>. I questionari sono stati proposti tramite la piattaforma web, con la consapevolezza di dover riuscire a intercettare una tipologia d'impresa, quella culturale, che si presenta variegata, sia per la tipologia delle varie espressioni artistiche (arti visive o performative, quali ad esempio musica, danza, lettura, spettacoli dal vivo), sia per le diverse professionalità, quest'ultime determinanti ai fini della *performance* e della riuscita economica e commerciale degli eventi culturali.

Una ulteriore linea di ricerca e acquisizione dei dati si è sviluppata in collaborazione con le organizzazioni sindacali, tramite la quale è stato prodotto un focus riguardo le caratteristiche di lavoratori/trici e operatori/trici dell'infrastruttura culturale.

---

64 <https://www.consiglio.regione.toscana.it/faicontarelacultura/default.aspx>.

65 I questionari proposti:

Questionario per le organizzazioni del settore culturale;

Questionario per i professionisti del settore culturale.

L'indagine ha avuto lo scopo di rappresentare una testimonianza sulle numerosissime figure, spesso poco evidenziate, che gravitano attorno al sistema e che ne costituiscono uno dei tasselli fondamentali per la buona riuscita del piano di offerta culturale. Partendo da dati anagrafici, l'indagine si è articolata attraverso tre macro aree: le condizioni di lavoro, l'autopercezione del proprio operato, la raccolta di opinioni sul funzionamento e l'organizzazione del lavoro.

L'elaborazione dei dati e delle informazioni acquisite è stata realizzata dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) che ha prodotto un esaustivo rapporto di ricerca, reso noto nel novembre 2022, durante una conferenza stampa che ha sancito anche la conclusione della prima fase dei lavori<sup>66</sup>.

Nel dicembre 2022 si è dato avvio alla seconda fase, con una iniziativa di rilievo, organizzata a Livorno dal titolo "Imprese culturali e creative, live club e festival, lavoratori dello spettacolo. Gli Stati generali della cultura incontrano il Coordinamento della rete promoter della Toscana": si è trattato di un focus su live club, imprese culturali e creative e lavoratori dello spettacolo.

Questo evento è stato propedeutico alla prosecuzione della campagna di ascolto, con una serie di eventi programmati nel 2023, attualmente in corso di realizzazione, con iniziative che prevedono audizioni da svolgere all'interno dei lavori istituzionali della Quinta Commissione. In questo contesto, è stata prevista anche la partecipazione a una serie di iniziative non solo per garantire la massima pubblicità all'iniziativa, ma soprattutto per procurare momenti di dibattito e confronto su temi di particolare interesse emersi durante la prima fase dei lavori che si è sviluppata soprattutto nel secondo semestre.

Il portale del Consiglio regionale. Come accennato in precedenza il portale dedicato è stato organizzato in modo da creare non solo un semplice strumento di contatto con gli operatori del settore, ma anche per fare emergere quali fossero le priorità dei toscani nella definizione delle future politiche culturali regionali.

Il portale, interamente realizzato con risorse interne alla struttura consiliare sia per la parte grafica che per quella contenutistica viene costantemente aggiornato per evidenziare le varie fasi degli Stati generali della cultura e lo stato di realizzazione dello stesso, promuovendo nel contempo le iniziative che sono svolte. Per la parte contenutistica, le pagine web sono state integrate con altre informazioni utili riguardo la normativa internazionale, nazionale e regionale di settore, il welfare culturale, nonché ricerche, indagini e documenti di varia natura che sono acquisiti agli atti della commissione durante le numerose audizioni organizzate sul tema specifico.

---

<sup>66</sup> Il rapporto definitivo è stato presentato in audizione in Quinta Commissione nel gennaio 2023 con la pubblicazione del quaderno IRPET, denominato "il lavoro nei settori culturali: inquadramento con le fonti statistiche ufficiali ed i risultati delle indagini dirette promosse dalla commissione regionale".

Una volta terminata la prima fase, che ha visto il portale quale strumento di riferimento per la somministrazione diretta dei questionari proposti, lo staff ha ritenuto utile proseguire in un dialogo aperto alla partecipazione del mondo culturale. Per questo motivo, fra le varie sezioni del portale è stata predisposta una pagina denominata “Dicci la tua!”, che attraverso un form consente di recepire ulteriori idee, considerazioni e criticità anche ai fini della prosecuzione della campagna di ascolto promossa dagli Stati generali.



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

Luisa Roggi

### **PREMESSA**

Come già negli anni passati, anche quest'anno la presente relazione è riferita all'attività di assistenza svolta dall'ufficio Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche alle commissioni permanenti, non comprendendo la Commissione di controllo che, per sua peculiare funzione, non necessita di assistenza da parte dell'ufficio.

Di seguito sono riportati solo alcuni elementi che a giudizio dei funzionari (due unità) che assistono le sei commissioni meritano di essere evidenziati per gli aspetti tecnici di pertinenza che hanno caratterizzato l'attività dell'ufficio<sup>67</sup>. Tali elementi non esauriscono, ovviamente, l'apporto tecnico-professionale svolto dall'ufficio a beneficio delle commissioni. Altri elementi vengono qui tralasciati sia per esigenza di sintesi della relazione, sia per la complessità descrittiva del supporto tecnico dato, dovuta anche alle modalità operative che spesso si svolgono in contesti di sovrapposizione di sedute e di attività che richiedono la presenza simultanea dello stesso funzionario referente.

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, facendo riferimento al periodo precedente e al periodo 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 consiste nell'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 interno 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale). Gli esiti dell'analisi sono esposti nella "scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge"<sup>68</sup> che fa parte della documentazione a corredo delle proposte

---

<sup>67</sup> Come nell'anno precedente, la ripartizione delle Commissioni alle quali viene prestata assistenza è la seguente:

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

<sup>68</sup> La scheda viene comunque chiamata, appunto, scheda di fattibilità.

di legge assegnate all'esame delle commissioni permanenti, per la fase istruttoria, e contribuisce all'espressione del parere da parte della commissione stessa. La scheda viene redatta per tutte le proposte di legge assegnate per il parere referente, con esclusione di limitati casi non rispondenti a "criteri di inclusione" predefiniti<sup>69</sup> e viene trasmessa alla commissione che deve esprimere tale parere. In alcuni specifici casi, a richiesta del presidente, viene predisposta la scheda anche al fine di ottenere ulteriori elementi funzionali al parere secondario della commissione.

Infine, nei casi di proposte aventi carattere trasversale<sup>70</sup> l'ufficio provvede sistematicamente anche alla formulazione di una scheda in forma ridotta, da inviare alle commissioni che sono chiamate ad esprimere il parere secondario; in tal caso vengono esposti, sul testo in esame, solo gli eventuali rilievi riguardanti le materie di rispettiva competenza.

Passiamo ora ad un breve esame delle leggi regionali del 2022, nonché alle rispettive schede di fattibilità predisposte dall'ufficio.

Il numero totale delle leggi è pari a 43. Considerando le leggi portate direttamente in aula senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento (2 leggi), e quelle relative a proposte non rispondenti ai criteri prestabiliti per la redazione della scheda (6 leggi), otteniamo le 35 leggi di pertinenza per la scheda di fattibilità nella fase istruttoria in commissione, di cui una è la legge statutaria regionale 17 giugno 2022, n. 20 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretariato alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale).

Alcuni dati di dettaglio riguardanti le 34 leggi ordinarie del 2022 sulle cui relative proposte doveva essere redatta la scheda, sono riportati in forma aggregata nella tabella 1.

**Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2022 e relative schede per la valutazione delle proposte di legge**

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione		Leggi con scheda		Schede su leggi approvate
Totale	34	34	Con osservazioni	62
			11	

<sup>69</sup> 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 da segnalare possibili criticità di attuazione sul piano organizzativo, sul piano procedurale, o su quello finanziario. Sono escluse dalla redazione della scheda le leggi di bilancio (previsione, variazioni ed assestamento) e la legge di approvazione del rendiconto.

<sup>70</sup> Legge di manutenzione, legge di stabilità, legge collegata alla legge di stabilità, interventi normativi collegati alle variazioni di bilancio.

Tutte le 34 leggi sono state corredate dalla relativa scheda trasmessa alla commissione cui competeva l'espressione del parere referente nel corso della fase istruttoria. Per le stesse leggi è stato comunque predisposto un totale di 62 schede, ottenuto considerando quanto segue:

- a) sulle proposte che hanno generato due leggi (legge regionale 26 aprile 2022, n. 12 “Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all’attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC)” e legge regionale 15 novembre 2022, n. 39 “Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base”), è stata redatta, a distanza di tempo, una seconda scheda, a seguito della presentazione di un testo sostitutivo da parte del proponente (quindi 2 schede da aggiungere alle 34 per il parere referente sulle leggi approvate);
- b) sulla legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili) sono confluite tre distinte proposte di legge (pdl 133, pdl 137 e pdl 139) per ognuna delle quali, come dovuto, è stata predisposta la scheda (quindi altre 2 schede da sommare);
- c) infine, come già detto a proposito delle leggi a carattere trasversale, non sono mancate le schede finalizzate al rilascio del parere secondario sulle proposte che si sono concretizzate nelle leggi regionali 9/2022, 16/2022, 29/2022, 40/2022, 44/2022 e 45/2022: si tratta di altre 24 schede che, sommate alle precedenti, danno luogo alle 62 schede totali.

Naturalmente tutto questo riguarda l'attività di redazione delle schede connessa alle leggi approvate nell'anno. Se invece ci soffermiamo sulle schede complessivamente redatte dall'ufficio nel corso del 2022, comprendendo quelle relative a proposte che non hanno percorso l'iter fino all'approvazione e se consideriamo entrambe le tipologie di parere, la quantità è ben più alta: si contano, in tal caso, 89 schede.

Anche nel 2022 l'ufficio ha quindi dato, nel rispetto delle proprie competenze, il contributo per una migliore stesura del testo delle proposte prima dell'esame definitivo nella commissione di riferimento e della successiva approvazione in aula. L'evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità e, quando richiesto, anche riferite nel corso delle sedute delle commissioni, ha permesso di dare suggerimenti per la modifica del testo in esame, ed è stato possibile proporre soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte durante i lavori di istruttoria.

Anche nel corso del 2022 spesso i lavori istruttori sulle proposte di legge si sono avvalsi dell'avanzamento realizzato nell'ambito di gruppi di lavoro costituiti ad hoc, nei quali sono stati esaminati anche i rilievi segnalati nella scheda e si è pervenuti a 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 degli eventuali componenti e rappresentanti politici della commissione).

Citiamo ora, a mero titolo esemplificativo, alcuni casi relativi ai lavori istruttori del 2022 caratterizzati da alcuni elementi interessanti dell'attività dell'ufficio. Li citiamo in ordine crescente del numero della legge.

La legge regionale 1 marzo 2022, n. 4 (Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani) ha avuto origine dalla proposta di legge 58, di iniziativa consiliare, nell'ultima parte dell'anno 2021, ed ha avuto il suo iter nella Seconda Commissione. Nell'atto è stata recepita la proposta dell'ufficio di inserirvi una clausola valutativa.

Anche la legge regionale 29 aprile 2022, n. 13 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021) ha iniziato l'iter negli ultimi mesi del 2021, con la proposta di legge 74. Anch'essa di iniziativa consiliare, ha concluso il percorso nell'ambito della Quarta Commissione nel primo trimestre del 2022. La legge rientra nell'ambito del vasto tema della sostenibilità ambientale; per alcuni aspetti innovativi sulla mobilità ciclistica urbana ed extraurbana, introdotti dalla proposta di legge 74, l'ufficio ha evidenziato nella relativa scheda che sarebbe stato auspicabile per il Consiglio ricevere la sistematica informazione sullo stato di attuazione della legge, al fine di introdurre i correttivi necessari per superare le eventuali criticità che potrebbero presentarsi e, allo stesso tempo, per dare indirizzi alla Giunta regionale. Prendendo spunto dal debito informativo che la Giunta regionale ha già verso l'amministrazione centrale e al fine di non caricare gli uffici regionali di ulteriori oneri amministrativi, l'ufficio non ha proposto di prevedere una clausola valutativa nel testo in approvazione, bensì di trasmettere anche al Consiglio regionale la relazione annuale richiesta dal Ministero competente in materia di infrastrutture e di trasporti, ai sensi dell'articolo 11 della legge 11 gennaio 2018, n. 2 (Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica). In tale forma la disposizione è stata così approvata.

La legge regionale 15 novembre 2022, n. 39 (Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base), con la sua proposta originaria ed il testo sostitutivo della proposta di legge 102 presentato dal proponente, costituisce un esempio di analitico lavoro istruttorio realizzato nell'arco di circa sei mesi. Il lavoro si è avvalso degli approfondimenti svolti anche nell'ambito di diverse riunioni del gruppo di cui hanno fatto parte sia i referenti tecnici della Terza Commissione consiliare, sia i funzionari dei competenti uffici della Giunta regionale, chiamati entrambi a trovare soluzioni normative ai numerosi stimoli provenienti dalla parte politica proponente dell'atto, presente essa stessa agli incontri, oltre che a proporre aggiustamenti al testo, conseguenti ai rilievi tecnici avanzati.

La proposta di legge 102, come assegnata alla commissione, richiedeva infatti alcuni aggiustamenti, anche suggeriti nella nostra scheda che poneva all'attenzione diverse osservazioni puntuali. A seguito di interlocuzione con gli specifici referenti politici e tecnici, gli spunti proposti hanno contribuito a predisporre un testo normativo che, anche grazie a riformulazioni e aggiustamenti successivi, è risultato migliorato sul piano della qualità e della possibile attuazione.

Nel corso dei lavori istruttori curati dal gruppo, inoltre, il proponente ha richiesto all'ufficio di scrivere una clausola valutativa da inserire nella legge, con la quale fosse possibile per il Consiglio regionale ottenere dalla Giunta specifici elementi informativi utili per valutare l'attuazione e i risultati conseguiti a seguito delle disposizioni da introdurre con la legge. La norma, ovviamente, è stata prontamente predisposta e poi inserita nel testo di quella che sarà approvata come legge regionale 39/2022.

L'ultimo caso che poniamo all'attenzione come ulteriore esempio di intervento puntuale dell'ufficio nella fase istruttoria sulle proposte di legge è quello che riguarda la legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili). Anche questo provvedimento ha visto la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico-politico per riunire le proposte di legge 133, 137 e 139 di competenza della Seconda Commissione, aventi contenuto analogo, ma presentate da gruppi politici diversi.

Basandosi sul suggerimento, fatto nella relativa scheda, di riformulare la clausola valutativa già presente in una delle proposte, e proponendo di inserire una analoga norma anche nelle altre due proposte, l'ufficio ha formulato una clausola valutativa che i proponenti dei tre atti hanno convenuto di inserire. Per il testo finale del provvedimento, sul quale sono confluiti i contributi delle tre proposte, è stato quindi rielaborato il contenuto della clausola valutativa in una sola norma che fosse aderente al testo.

## 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 e dalle politiche regionali introdotte; con queste il Consiglio regionale può dunque 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”.*

Le clausole valutative consentono pertanto di prefigurare (quindi nella fase ex ante) la valutazione dei risultati ottenuti con l’attuazione degli interventi regionali (quindi, ex post) fin dalla fase di progettazione o di istruttoria degli interventi normativi.

Nella tabella successiva sono elencate le 4 clausole valutative inserite in altrettante leggi del 2022, ciascuna riferita alla specifica legge e al pertinente articolo:

**Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali del 2022**

<b>Estremi della legge regionale</b>	<b>Articolo contenente la clausola</b>
<b>I.r. 4/2022</b> - Custodi della montagna toscana. Disposizioni finalizzate a contrastare lo spopolamento e a rivitalizzare il tessuto sociale ed economico dei territori montani	articolo 5
<b>I.r. 24/2022</b> - Attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. Disposizioni in materia di attività dell’Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed in materia di energia. Modifiche alle leggi regionali 87/2009 e 39/2005	articolo 17
<b>I.r. 39/2022</b> - Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base	articolo 5
<b>I.r. 42/2022</b> – Promozione e sostegno delle comunità energetiche regionali	articolo 7

Riguardo al percorso che ha portato all’accoglimento e inserimento della clausola valutativa nelle leggi regionali 4/2022, 39/2022 e 42/2022 si è già sinteticamente detto sopra, nella parte descrittiva del contributo dato dall’ufficio nella fase istruttoria degli atti. Si rinvia quindi al paragrafo 1.1. per alcuni elementi informativi in merito.

Per quanto concerne invece la legge regionale 24/2022 è da segnalare che la clausola valutativa è stata inserita nella legge senza la consulenza dell’ufficio, il quale nella scheda per l’istruttoria non ne aveva neppure suggerito l’inserimento.

Il Consiglio regionale della Toscana ha iniziato a introdurre le clausole valutative nella legislazione regionale nei primissimi anni del 2000. Come mostra la tabella 3, ad oggi sono in totale 82 le clausole valutative approvate su

leggi regionali<sup>71</sup>, comprendendo le 4 inserite nel 2022. Le clausole vigenti sono però 72, dato che negli anni sono state abrogate alcune leggi che le contenevano.

**Tabella n. 3 – Le clausole valutative nelle leggi regionali**

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2022	4
Totale approvate	82
Totale vigenti	72

Ricordiamo ancora una volta che nel contare le clausole valutative introdotte non consideriamo le generiche 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 in una struttura caratteristica, le norme di rendicontazione hanno una generica finalità informativa<sup>72</sup> al Consiglio. L'ufficio dà comunque un contributo anche per il completamento e il miglioramento delle norme di questa tipologia, quando non ravvisi l'opportunità di trasformarle in clausole valutative vere e proprie.

## **2. L'ANALISI EX POST**

### **2.1 LE NOTE INFORMATIVE**

Le “Note informative sull’attuazione delle politiche regionali” sono documenti redatti dall’ufficio nei quali vengono illustrati - dopo elaborazione, eventuale integrazione e successiva sistematizzazione - i dati e le informazioni contenute nelle relazioni prodotte dagli uffici della Giunta regionale<sup>73</sup>, in ottemperanza a quanto prevedono le clausole valutative a cui sono riferite. Le Note descrivono in maniera sintetica le modalità di attuazione della legge regionale di riferimento e i risultati raggiunti rispetto alle finalità perseguite, oltre che le eventuali criticità rilevate proprio nell’applicazione delle disposizioni.

Nel 2022 sono stati predisposti due documenti (Tabella 4).

---

<sup>71</sup> Non consideriamo, in tale contesto, le norme di rendicontazione inserite nelle deliberazioni, nei primi anni di utilizzo di questo strumento.

<sup>72</sup> Tali norme sono di solito rubricate in uno dei seguenti modi: *Relazione*, *Relazione annuale*, *Relazione al Consiglio*.

<sup>73</sup> Si tratta delle relazioni correntemente definite “di ritorno”.

**Tabella n. 4 – Le Note informative sull’attuazione delle politiche regionali redatte nel 2022\***

Numero	Titolo della Nota informativa	Legge di riferimento
47/2022	Per una cultura della legalità: strumenti ed esperienze a confronto tra dettati normativi ed atti operativi	Legge regionale 10 marzo 1999, n. 11 (Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della società civile per contribuire, mediante l’educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti)
48/2022	L’amministratore di sostegno in Toscana. Prima attuazione della l.r. 18/2020	Legge regionale 4 marzo 2020, n. 18 (Disposizioni per la promozione della figura dell’amministratore di sostegno di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 6)

\* La numerazione delle Note informative è progressiva, a decorrere dal primo documento redatto nel 2005

La Nota informativa n. 47 (Per una cultura della legalità: strumenti ed esperienze a confronto tra dettati normativi ed atti operativi) prende le mosse dai rapporti prodotti dalla Giunta regionale della Toscana, in base a quanto previsto dall’articolo 3 della legge regionale 11/1999. Presenta le attività in materia di legalità svolte dalla Regione Toscana sia sul fronte esterno, sia su quello interno e passa poi ad un esame degli strumenti operativi, rivolgendo anche uno sguardo all’esperienza dei consigli regionali di Lombardia e Veneto.

La Nota informativa n. 48 è stata elaborata sulla base delle informazioni contenute nella relazione prodotta per il Consiglio dalla Giunta regionale, in attuazione dell’articolo 6 (Clausola valutativa) della legge regionale 18/2020. La figura dell’amministratore di sostegno è prevista dal codice civile. E’ stata introdotta con la legge 6/2004 al fine di tutelare quelle persone che per un’infermità o una menomazione fisica o psichica che causa la perdita di autonomia sono impossibilitate, anche parzialmente o temporaneamente, a espletare le funzioni della vita quotidiana e, quindi, a provvedere ai propri interessi. La legge regionale 18/2020 mira a diffondere la conoscenza di tale istituto presso i potenziali beneficiari del territorio regionale e ad accrescere le competenze e l’aggiornamento degli amministratori di sostegno.

La Nota descrive gli aspetti principali del primo periodo di attuazione della legge, gli anni 2020-2021, rispetto alle azioni previste:

- a) la realizzazione di attività formative e di aggiornamento sull’istituto dell’amministratore di sostegno;
- b) l’istituzione di elenchi di persone disponibili ad assumere l’incarico di amministratore di sostegno;

c) l'implementazione di sportelli informativi per l'orientamento e la consulenza sull'istituto.

Nel breve periodo di attuazione della legge sembrano emersi alcuni elementi, anche critici, che hanno comunque bisogno di conferma. I dati degli anni a venire, se non frammentari e affidabili, potranno aiutare a comprendere se sussista un'effettiva disponibilità a formarsi e a iscriversi negli elenchi dei possibili amministratori di sostegno e se le difficoltà mostrate nella complessa organizzazione del lavoro di rete tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti siano, se non scomparse, per lo meno ridotte.

## 2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

Oltre che con clausole valutative, le attività di controllo e di valutazione in Consiglio regionale possono essere esercitate anche mediante la realizzazione di "ricerche valutative", peculiari analisi di approfondimento sull'attuazione delle leggi e per la valutazione delle politiche svolte successivamente all'approvazione delle politiche regionali con metodologie che possano assicurare la loro qualità scientifica e la terzietà. Con le ricerche valutative è possibile:

- a) valutare *se e come* le politiche sono state attuate;
- b) stimare i loro effetti.

L'attività di valutazione delle politiche nel Consiglio regionale della Toscana è disciplinata in particolare dall'articolo 19 dello Statuto, che tra i poteri delle commissioni permanenti comprende "*funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle 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.

Ad oggi sono sei le ricerche valutative richieste - in modo discontinuo - tutte realizzate dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) nelle quali il nostro ufficio ha avuto il ruolo tecnico di coordinamento tra il committente (il Consiglio) e l'ente realizzatore.

Nel 2022 non sono state fatte ricerche valutative. Si conferma pertanto che, tra i due filoni di attività che l'ufficio presta per l'assistenza ai consiglieri e alle commissioni, le attività collocabili temporalmente nella fase *ex post*<sup>74</sup> sono da ritenersi ancora non del tutto consolidate.

---

<sup>74</sup> 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.

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 e a fornire, su richiesta, supporto specialistico.

## INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

### L'ATTIVITÀ IN SINTESI

Nel 2022 l'attività consiliare manifesta un profilo ambivalente, contraddistinto dallo iato fra intensità del lavoro istituzionale e dimensionamento della produzione di atti.

Rispetto alla prima si osserva che il livello quantitativo non si discosta molto dai valori record del 2022. Nello specifico, il plenum del Consiglio regionale si è riunito 47 volte, 3 delle quali in forma solenne, in occasione, rispettivamente, della Festa della Toscana (30 novembre 2022), del Giorno della Memoria (26 gennaio) e del Giorno del Ricordo (10 febbraio).

Il dato complessivo è solo leggermente inferiore a quello dell'anno precedente (51 sedute), e si colloca molto vicino, superandola di poco, alla media delle ultime tre legislature, pari a 46 sedute per anno.

Del tutto analogo si presenta il dato inerente all'attività delle commissioni consiliari permanenti le quali, nel 2022, si sono riunite, nel loro complesso, per 227 volte. Atteso che l'anno 2021 aveva stabilito il raggiungimento di un picco di frequenza non facilmente ripetibile, con la celebrazione di ben 247 sedute di commissione (224 singole e 23 congiunte), il 2022 apporta solo una limatura a questo dato lusinghiero, segnalando la stabilizzazione nel tempo di un livello elevato di attivazione delle commissioni consiliari (si veda a tale proposito la specifica relazione inserita in questo Rapporto).

La moderata riduzione del numero complessivo delle sedute dell'aula e delle commissioni si accompagna ad una decrescita, questa sì molto pronunciata, della produzione di atti.

Il totale degli atti complessivamente approvati (leggi, deliberazioni, mozioni, risoluzioni e ordini del giorno) cala di ben 150 unità rispetto al 2021, passando dai 496 di allora agli attuali 348, per un decremento del 30 per cento.

La variazione negativa si manifesta con intensità diversa a seconda della tipologia di atti, investendo in modo particolare quelli inerenti alla funzione di indirizzo politico. Modesto è, in effetti, il calo delle leggi approvate, per le quali i 3 casi in meno rispetto al 2021 corrispondono ad una variazione negativa del 6 per cento<sup>75</sup>, e ancora più ridotto è il calo relativo alle deliberazioni approvate, le quali, con 3 casi in meno, flettono solo del 2,7 per cento.

---

<sup>75</sup> Si tratta di 46 leggi, tre delle quali approvate nel dicembre e promulgate nel gennaio 2023.

Vero è, tuttavia, che questi due andamenti riflettono dinamiche di medio periodo ben diverse tra loro: se per le deliberazioni, infatti, si ha la stabilizzazione di un dato in forte progresso registrato nel 2021, per le leggi si ha, invece, la sanzione e l'ulteriore peggioramento di un dato già assai modesto rilevato nell'anno precedente, allorché si ebbe una riduzione di ben 33 unità rispetto alla produzione del 2020, pari al 40 per cento.

A livello dell'attività amministrativa espressa con le deliberazioni si manifesta un quadro segnato dalla forte incidenza di atti di nomina (51 deliberazioni), di atti inerenti alla gestione di bilancio del Consiglio stesso (9 variazioni di bilancio) e degli enti partecipati (32 deliberazioni). Accanto ad essi si segnala l'approvazione di 2 proposte di legge al Parlamento, di 4 deliberazioni inerenti alla programmazione generale dell'ente Regione (DEFR, nota integrativa) e di 3 deliberazioni concernenti progetti di paesaggio.

Molto negativo ed uniforme si presenta poi il dato relativo alla funzione di indirizzo politico che, nel suo complesso, dà conto di ben 142 dei 150 atti in meno rispetto al 2021. Nello specifico, le risoluzioni approvate letteralmente si dimezzano (da 62 a 31) e similmente le mozioni si riducono di ben 96 unità, per un calo del 46 per cento. Appena migliore è il dato degli ordini del giorno approvati, che scendono da 65 a 50 per una riduzione del 23 per cento.

A seguire, i dati di sintesi:

- Leggi approvate: 46 (-3 rispetto al 2021);<sup>76</sup>
- Deliberazioni approvate: 110 (- 3 rispetto al 2021);
- Mozioni approvate: 111 (- 96 rispetto al 2021);
- Risoluzioni approvate: 31 (-31 rispetto al 2021);
- Ordini del giorno approvati: 50 (-15 rispetto al 2021).

Vero è che in occasione degli Stati generali della Salute, per i quali si rimanda alla relazione in merito all'attività delle commissioni, si è avuto il caso di ben 43 mozioni confluite nell'iter della risoluzione 184 licenziata dalla Terza Commissione e poi approvata dall'aula al termine del processo istruttorio dei medesimi, fatto che ha avuto un indubbio effetto limitativo degli atti approvati, ma certo non tale da alterare granché il quadro generale appena descritto.

A questo riguardo è utile anche rilevare che il calo degli atti di indirizzo approvati riposa, non solo sulla loro scarsa capacità di incontrare il favore dell'aula, ma anche sulla riduzione del loro numero in partenza.

---

<sup>76</sup> Il dato include due leggi di modifica dello Statuto, la n. 1, approvata in prima lettura nel 2021 e in seconda nel 2022 e la n. 2 approvata in entrambe le letture entro il 2022. Il dato include altresì tre leggi approvate nel 2022 ma promulgate nel 2023 (ll.rr. 1, 2 e 4/2023).

Le mozioni presentate scendono infatti da 560 a 466 nel passaggio fra il 2021 e il 2022 e le risoluzioni da 138 a 76. Fanno eccezione gli ordini del giorno, il cui numero quasi raddoppia (da 170 a 335), ma ciò per effetto esclusivamente di un gran numero di atti presentati dalle opposizioni per finalità ostruzionistiche (ben 234 sulla nota di aggiornamento al DEFR nella sessione di bilancio del 20-21-22 dicembre) e che alla fine non sono stati approvati, se non in minima parte.

## **SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA**

Il quadro regressivo appena esposto in merito alla produzione di atti trova una sostanziale conferma anche per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, la quale, nel 2022, patisce un deperimento piuttosto evidente.

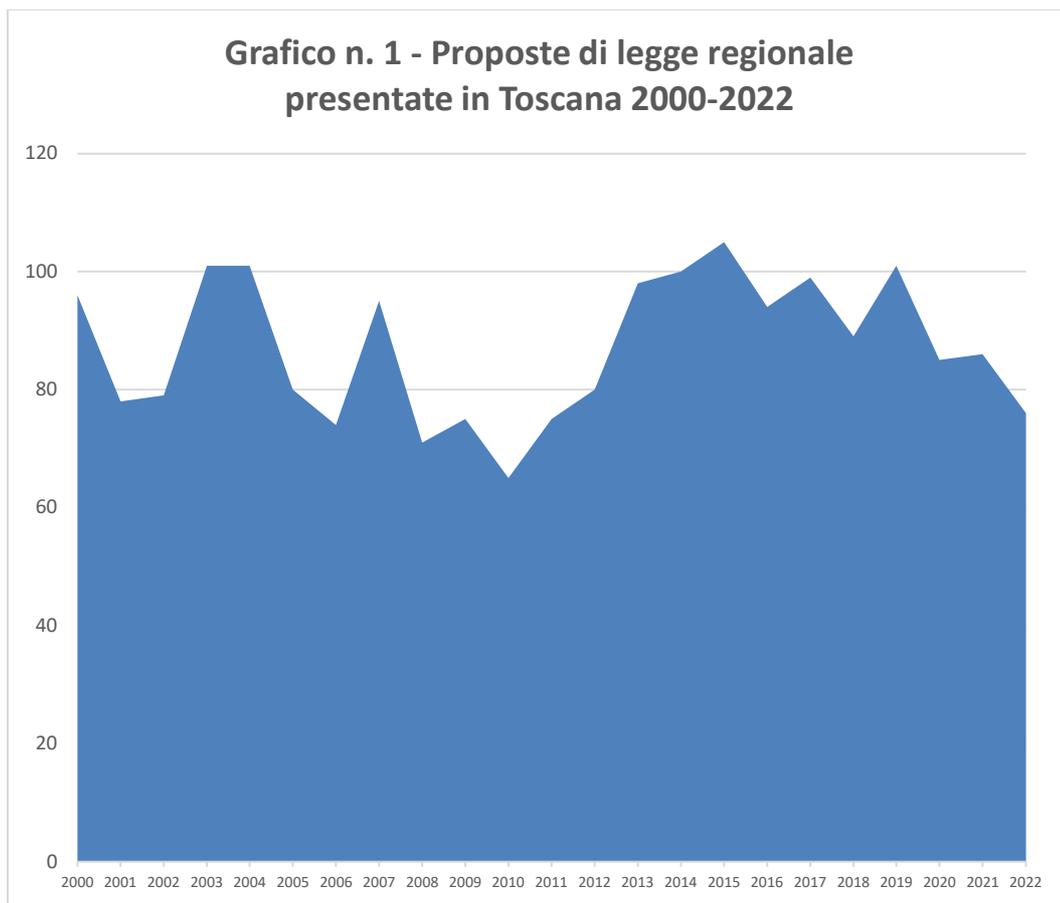
Nel 2022, infatti, le proposte di legge presentate sono state solamente 76, delle quali una è statutaria e tre sono rivolte al Parlamento, a fronte delle 85 proposte totali censite nel 2021.

Il numero complessivo flette così di nove unità rispetto all'anno precedente, scende ben al di sotto del valore annuo medio sinora rilevato, pari a 87 proposte, e si colloca in prossimità del valore minimo rilevato nella storia di questo Rapporto, cioè le 65 proposte di legge presentate nel 2010, peraltro anno elettorale (Grafico 1). Vale la pena osservare che nelle ultime due legislature non si era mai scesi al di sotto delle 80 proposte.

Rispetto al 2021 si osserva inoltre:

- a) la scomparsa dell'iniziativa popolare ai sensi dell'articolo 74 dello Statuto;
- b) il dimezzamento delle proposte di legge al Parlamento (da 6 a 3);
- c) la ricomparsa dell'iniziativa legislativa statutaria.

Il paragone con l'anno omologo della precedente legislatura, cioè il secondo anno intero della decima, il 2017, testimonia la presenza, in quello, di un numero di proposte di legge molto superiore: ben 99, delle quali 4 statutarie e una di iniziativa popolare.

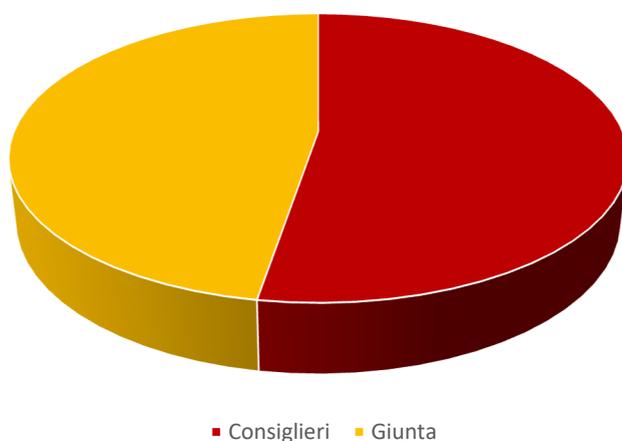


Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare

**SOGGETTI INIZIATORI:** Delle 76 proposte di legge, ben 40 sono state presentate dai consiglieri regionali e 36 da parte della Giunta regionale, determinando così, rispetto al 2021, un significativo mutamento nei rapporti di forza tra i due soggetti, che oggi si attesta nella proporzione del 53 vs 47 per cento in favore dei primi (Grafico 2).

Rispetto al primo anno della legislatura, il 2020, l'incremento del peso dell'iniziativa consiliare è davvero notevole, passando esso dal 32 al 49 e infine al 53 per cento del totale. Va però detto che, più che segnalare l'effervescenza dell'iniziativa consiliare, il dato testimonia invece il rallentamento di quella di Giunta dal momento che, in termini numerici assoluti, le proposte di iniziativa consiliare si sono mantenute pressoché costanti (41 nel 2021, 40 nel 2022), mentre quelle dell'esecutivo scendono da 43 a 36.

**Grafico n. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2022**



**DIMENSIONI:** Per quanto attiene al profilo quantitativo delle proposte di legge si rileva che, dopo molti anni di costante riduzione, esso si mantiene stabile ai livelli recuperati nel 2021, ma comunque ben al di sotto dei valori medi delle ultime quattro legislature (Tabella 1).

**Tabella n. 1 – Dimensioni medie delle proposte di legge in articoli e commi**

Anni	N. medio articoli	N. medio commi
2010-11	11	20
2012	13	27
2013	12	30
2014	13	28
2015	14	29
2016	11	24
2017	11	22
2018	13	31
2019	9	18
2020	7	15
2021	9	19
2022	9	18
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.

L'equilibrio di cui sopra deriva da tendenze opposte per quanto attiene all'iniziativa consiliare e a quella di Giunta, con la prima in forte regresso sia per il numero medio di articoli che di commi, e la seconda, invece, in crescita per entrambi, in particolare per il numero medio di commi che cresce di ben sette unità (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
2022	13	5	26	11

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 valori molto bassi, rispettivamente il 7 e l'11 per cento, con il primo in calo e il secondo in crescita, contenuta per entrambi, rispetto al 2021.

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, si mantiene a un livello complessivamente identico a quello del 2021, con forti differenze tra Giunta e consiglieri, per i quali la classe risulta ampiamente maggioritaria. L'iniziativa della Giunta, inoltre, riesce a coprire tutte le classi di ampiezza, a differenza di quella consiliare che presenta un vuoto, e lo fa secondo una graduazione relativamente morbida, priva cioè di addensamenti troppo pronunciati su di una classe specifica.

Il risultato è una conformazione ben differenziata delle distribuzioni di Giunta e consiglieri, con l'abbandono quasi completo da parte di questi ultimi delle classi includenti proposte di legge superiori ai 10 articoli e ai 20 commi.

**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	12	33%	24	60%	36	47%
Da 6 a 10	7	20%	12	30%	19	25%
Da 11 a 15	9	25%	3	8%	12	16%
Da 16 a 20	4	11%	-	-	4	5%
Oltre 20	4	11%	1	2%	5	7%
TOTALE	36	100%	40	100%	76	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	16	44%	26	64%	42	55%
Da 11 a 20	5	14%	9	22%	14	18%
Da 21 a 30	6	17%	3	8%	9	12%
Da 31 a 40	2	6%	1	3%	3	4%
Oltre 40	7	19%	1	3%	8	11%
TOTALE	36	100%	40	100%	76	100%

ESITI: Le sole 46 leggi approvate nel 2022 lo qualificano, al pari del 2021, come anno di regresso della produzione legislativa<sup>77</sup>.

Non stupisce dunque osservare come il tasso di conversione entro l'anno delle proposte di legge presentate fletta ulteriormente rispetto al valore, già molto basso, del 2021, scendendo dal 55 al 49 per cento (Tabella 6). Per trovare un valore inferiore ad esso (47 per cento) occorre risalire al 2015, di nuovo un anno elettorale.

<sup>77</sup> Tre leggi sono state poi promulgate nel 2023, vedi nota 75.

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 per cento, decisamente in linea con il più recente passato.

Anche nel 2022 si rileva l'assenza di esiti negativi in aula delle proposte di legge (Tabella 5) e ne sono presenti soltanto due in commissione (vedi relazione specifica). Gli iter avviati, sembrano dunque incapaci di giungere ad una conclusione formale, sia pure nelle vesti dimesse di un respingimento in aula o di un ritiro.

Il combinato disposto di assenza di esiti negativi e crollo della capacità di conversione esercita un'azione di tale potenza che, pur in presenza di una riduzione della domanda legislativa, essa risulta in grado di determinare una vera impennata degli atti giacenti, che rispetto al 2021 passano dal 44 al 51 per cento di quelli presentati nell'anno (Tabella 6). Si realizza in tal modo una situazione inedita, per certi aspetti paradossale, in cui le difficoltà incontrate nel processo legislativo sono tali da farlo inceppare pur in assenza di un quadro sfidante, almeno dal punto di vista strettamente quantitativo: una sorta di *stagflazione normativa* potremmo dire, nella quale la crescita degli atti inevasi corrisponde all'inflazione e il calo dell'iniziativa alla recessione economica.

L'anno appena trascorso si caratterizza, dunque, per un'ulteriore forte emersione di sovraccarico legislativo (per oltre due terzi riferito all'iniziativa consiliare) già rilevato nel 2021 e non risolto, che al momento il circuito commissioni-assemblea non sembra in grado di aggredire.

E tutto ciò, occorre sia ribadito, non certo in un quadro di inazione degli organi politici, come già dimostrato dalla numerosità delle loro sedute evidenziata in premessa e ulteriormente dettagliato nella relazione inerente all'attività delle commissioni di merito, né tantomeno di inefficacia degli stessi, allorché si osservi che tutte le proposte giunte all'aula sono state approvate e che anche nel corso dell'esame istruttorio si è avuta l'approvazione o quantomeno la chiusura degli iter, peraltro entro un numero assai breve di sedute.

Il problema dunque va individuato a monte e al di fuori del circuito legislativo formale interrogandoci, da un lato sulle ragioni di una così forte e perdurante carenza di stimolo legislativo da parte della Giunta e, dall'altro, sulle dinamiche che inibiscono, da parte dei gruppi consiliari, lo sviluppo di relazioni maggiormente cooperative, idonee a promuovere convergenze importanti nel campo dell'iniziativa legislativa. L'esame delle prossime tabelle ci dirà quanto si sia lontani da tutto ciò.

**Tabella n. 5 – Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2022**

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	40		36		76	100%
Di cui approvate	12		23		37	100%
Respinte	-		-		-	-
Giacenti	27		12		39	100%
Ritirate	-		-		-	100%
Decadute	-		-		-	-
Improcedibili	-		-		-	-

- Incluse le pdl al Parlamento e le statutarie (una, la n. 2, della GR approvata)
- Percentuali calcolate per riga

**Tabella n. 6 – Valori caratteristici del procedimento legislativo 2017-2022**

ANNI	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Numero di p. di legge presentate	76	85	85	101	88	99
Di cui approvate	37	46	60	59	54	52
Tasso di successo Giunta	67%	77%	81%	79%	84%	76%
Tasso di successo consiglieri	32%	32%	48%	30%	33%	25%
Tasso di conversione globale	49%	55%	71%	58%	61%	52%
Quota atti giacenti	51%	44%	28%	41%	29%	42%

**ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA:** Il calo dell'iniziativa legislativa registrato a livello generale trova conferma anche a livello dei comportamenti individuali dei consiglieri. Vero è che ciò avviene in modo ben più che proporzionale a detto calo e in modo alquanto diseguale tra i vari gruppi, alludendo così all'azione di cause di natura più soggettiva che oggettiva.

Le proposte di origine consiliare, infatti, decrescono di una sola unità rispetto al 2021, ma la partecipazione dei consiglieri alla loro stesura, cioè il numero medio pro-capite di proposte sottoscritte crolla, praticamente si dimezza: le proposte di legge sottoscritte, in media, da ciascun consigliere, passano infatti dalle 6,5 del 2021 a 3,4 (Tabella 7).

**Tabella n. 7 - Consiglieri regionali per numero di proposte di legge sottoscritte nel 2021 e 2022**

<b>N. proposte sottoscritte</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Nessuna	0	0
Da 1 a 2	4	11
Da 3 a 4	12	10
Da 5 a 6	2	6
Oltre 6	22	13
Pdl medie pro-capite	6,5	3,4

Un valore così basso, confrontato con un numero di proposte di origine consiliare che è solo di poco inferiore a quello dell'anno passato, è la risultante di un diverso stile perseguito dai soggetti iniziatori. Uno stile assai meno caratterizzato dall'aggregazione e molto più, invece, dalla polverizzazione e dalla specializzazione delle sottoscrizioni. Sul primo punto pesa indubbiamente la creazione, già nel mese di febbraio, del Gruppo Misto, il quale, con un solo consigliere a farne parte, abbassa per inerzia il valore medio pro capite di proposte, attesa l'esistenza di già tre gruppi al di sotto dei tre consiglieri in unione alla egemonica inclinazione a presentare proposte di legge monogruppo.

Rispetto al secondo punto si evidenzia una tendenza delle opposizioni ad affiancare, su di un piano quasi paritario, ad iniziative condivise a pieno organico dai gruppi, incursioni individuali fortemente puntate verso determinati settori di intervento secondo un'ottica di valorizzazione delle vocazioni specifiche del presentatore. Accanto a ciò rileva la difficoltà, o la scelta, del principale gruppo di maggioranza, il Partito Democratico (PD), di non schierare mai simultaneamente tutti i suoi componenti nella sottoscrizione di una proposta di legge.

La mobilitazione dei gruppi appare in effetti assai diseguale. Prendendo come indicatore di ciò il rapporto fra consistenza numerica dei vari gruppi e il numero di sottoscrittori di ogni singola proposta di legge presentata dal medesimo gruppo, vediamo come questo indice vari molto, passando dal 100 per cento nel caso del Gruppo Misto, al 45 per cento espresso dal gruppo del PD, con le principali forze di opposizione (Lega e Fratelli d'Italia) entrambe, in media, attorno ai due terzi dei loro effettivi.

Sotto questo profilo osserviamo il pregevole risultato dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, il quale, per le cinque proposte di legge che ha presentato, ha espresso un buon livello di condivisione, il 90 per cento, molto di più che nel 2021 allorché la quota media di sottoscrittori all'interno dell'Ufficio di presidenza fu del 70 per cento.

Al netto di ciò, osserviamo l’apporto finale dei singoli gruppi all’iniziativa consiliare prendendo in esame i dati di tabella 8, nella quale figura il numero di proposte sottoscritte da almeno un componente di ciascuno dei gruppi consiliari.

Fra i dati riportati quello di gran lunga più degno di nota è che, per la prima volta da quando registriamo questo dato, il principale gruppo della maggioranza non figura al primo posto quanto a numero di proposte di legge presentate: con un valore pari a 16, il PD si ferma infatti al secondo posto ed è sopravanzato dal gruppo di Fratelli d’Italia, presentatore di ben 18 proposte (due delle quali al Parlamento). Similmente, la coalizione di governo nel suo insieme (PD+Italia dei Valori), forte di 25 consiglieri su 41, partecipa, nel suo insieme, alla sottoscrizione di 22 proposte di legge su 40, quando nel 2021 lo fece in 29 casi su 41, per un’incidenza che cala dal 73 al 55 per cento del totale dell’iniziativa consiliare (si veda in proposito la Tabella 8 del Rapporto 2021).

Questa situazione dà continuità ed amplifica una tendenza già registrata nel 2021. In generale, con la sola e ben rilevante eccezione di Fratelli d’Italia, tutti i gruppi riducono la propria presenza nell’iniziativa legislativa complessiva rispetto al 2021, effetto di una modalità di aggregazione dei presentatori ancor meno incline 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.

In particolare, prendendo a riferimento i dati di tabella 8 del precedente rapporto, osserviamo come anche i valori espressi da Lega, Forza Italia e Movimento 5 Stelle regrediscono notevolmente nell’ultimo anno.

**Tabella n. 8 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 40 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2022**

<b>GRUPPI CONSILIARI</b>	<b>N. PROPOSTE DI LEGGE</b>	<b>% SUL TOTALE DELLE 40 PDL CONSILIARI</b>
PD	16	29%
IV	6	11%
LN	9	16%
F.d.I.	18	32%
M5S	3	5%
Forza Italia	1	2%
Gruppo misto	3	5%

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, il 2022 acuisce ulteriormente un carattere tra i più forti e stabili rilevati da sempre nel rapporto: la tendenziale impermeabilità alla contaminazione tra gruppi, la loro tendenza a mobilitarsi, come regola, a livello di sigla e solo in rarissime occasioni assieme ad altri.

Come si vede dai dati di tabella 9, nel 2022 la quota, già molto ampia, di leggi sottoscritte da consiglieri di un solo gruppo raggiunge proporzioni quasi totalitarie: ben l'85 per cento delle proposte di legge sono monopartitiche.

Accanto ad esse sopravvive solo una quota minimamente significativa di proposte presentate da aggregazioni trasversali, 6 casi, costituita quasi per intero da iniziative assunte dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio ed aventi per oggetto interventi centrati su materie inerenti allo status dei consiglieri o a profili statutari oggettivamente a basso potere divisivo.

L'unica proposta di legge trasversale al di fuori di quelle promosse dall'Ufficio di presidenza è la 102<sup>78</sup>, in merito all'istituzione del servizio di psicologia di base ed è stata sottoscritta dai gruppi PD, Italia Viva e Forza Italia; gli ultimi due peraltro, non alla data di presentazione, ma nel pieno dell'istruttoria, a diversi mesi di distanza da essa.

Nessuna proposta di legge è proposta da coalizioni omogenee, vuoi di maggioranza o di opposizione, e questo è il primo anno in cui questa categoria, peraltro sempre assai poco frequentata, non annovera neanche un caso.

**Tabella n. 9 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2021 e nel 2022**

<b>AGGREGAZIONI</b>	<b>2021</b>	<b>%</b>	<b>2022</b>	<b>%</b>
Monopartitiche	32	78%	34	85%
Coalizionali	1	2%	-	-
Interschieramento	8	20%	6	15%
Totale	41	100%	40	100%

Chiusa la parentesi, per carenza di casi assai breve, relativa all'iniziativa trasversale ed a quella per coalizioni, osserviamo che nella restante quota le opposizioni confermano, aumentandola significativamente, la prevalenza che avevano conquistato nel 2021. Dai dati di tabella 10 infatti, si ricava che ben 23 proposte su 40 sono state presentate solo da gruppi di opposizione, a fronte di sole 11 proposte presentate esclusivamente da gruppi di maggioranza. (Tabella 10).

<sup>78</sup> Diventata legge regionale 15 novembre 2022, n. 39.

La perdita del primato da parte di queste ultime che si era registrata nel 2021 non appare più dunque un episodio isolato, ma si mantiene e si consolida lasciando sempre di più alla Giunta il compito di condurre l'attuazione del programma di governo. Peraltra resa più difficile dall'assenza, per tutto il 2022, di una cornice applicativa più specifica dello stesso, dovuta all'assenza del programma regionale di sviluppo.

Diversamente, le opposizioni appaiono nel complesso più vitali, ma con dinamiche distinte le quali oppongono il forte dinamismo del gruppo di Fratelli d'Italia al vistoso regresso di Lega, Forza Italia e Movimento 5 Stelle nella predisposizione di proposte di legge.

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

	2021	2022
Solo gruppi di maggioranza	14	11
Gruppi di maggioranza e minoranza	8	6
Solo gruppi di minoranza	19	23
TOTALE	41	40

MATERIE: Per quanto attiene alla classificazione per materia (Tabella 11), nel 2022 sono ben 24 le voci rimaste senza copertura. Contribuisce a ciò sia la riduzione complessiva del numero di proposte, sia il loro addensarsi attorno a un numero molto limitato di voci, esprimendo così un grado di polarizzazione che ha pochi precedenti.

In tutto ciò gioca un ruolo fondamentale il comportamento della Giunta, la quale circoscrive il proprio intervento a un numero davvero molto limitato di campi, per di più prediligendo strumenti aspecifici quali la legge di bilancio, le relative variazioni e i collegati, proposte multisettore per eccellenza. La risultante è un'assenza pressoché totale dell'esecutivo nelle materie attinenti ai servizi e al governo del territorio, mentre mantiene un buon presidio nei macrosettori Sviluppo economico e Ordinamento istituzionale.

Diverso è il comportamento dei consiglieri, i quali distribuiscono in modo più uniforme la propria iniziativa giungendo a coprire, sia pure con poche proposte di legge, ben 7 voci lasciate libere dall'iniziativa della Giunta.

A livello delle singole materie il dato sicuramente di maggiore impatto è la presenza di ben 15 proposte di legge in tema di sanità, delle quali 3 sono state presentate dalla Giunta e ben 12 dai consiglieri (in 8 casi di minoranza).

Si tratta di proposte di vario peso e natura, che spaziano dall'introduzione dello psicologo di base alla promozione dell'attività fisica, con un focus particolare prestato dalle opposizioni, segnatamente da Fratelli d'Italia, sulla

governance del sistema sanitario regionale (e nazionale, con una proposta di legge al Parlamento), espresso con proposte inerenti alla nomina dei direttori generali, all'attività intramoenia, alla vigilanza sulle nomine in sanità.

Un simile addensamento su questa materia fa per così dire "il vuoto" nel resto del macrosettore, al cui interno sopravvivono solo due raggruppamenti di proposte superiori all'unità, una in materia di servizi sociali, con ben due proposte in materia di edilizia residenziale pubblica, e uno in materia di sport, con due sole proposte.

Al netto delle tre di Giunta tutte le proposte di legge del macrosettore sono state presentate dai consiglieri, per un rapporto di 19 a 3. Di esse solo 3 sono state approvate entro l'anno.

Il secondo macrosettore più frequentato è quello dello Sviluppo economico che si caratterizza per la presenza di 17 proposte di legge distribuite su 8 materie con due addensamenti particolari, di 4 proposte ciascuno, in materia di Agricoltura e Miniere e Risorse geotermiche. In questo secondo caso si tratta quasi sempre di proposte concernenti il settore termale che risulta oggetto di una particolare attenzione, sia nei suoi aspetti regolativi più generali, sia nell'intrapresa di singole azioni forti finalizzate al rilancio di stabilimenti storici.

È da segnalare anche la presenza di tre proposte in materia di energia, tutte di origine consiliare, presentate da gruppi sia di maggioranza sia di opposizione, confluite in un unico testo di legge, poi approvato, in materia di promozione delle comunità energetiche rinnovabili.

Il macrosettore dell'Ordinamento istituzionale esprime nel 2022 una certa vitalità contenendo ben 12 proposte le quali, a fronte delle 9 del 2021 e per di più in un contesto di riduzione complessiva del loro numero, attestano un valido presidio di questo aggregato di materie. In esse l'iniziativa della Giunta prevale di poco su quella consiliare; essa monopolizza l'iniziativa in materia di enti locali e decentramento con due proposte di legge e primeggia largamente in quella del personale e dell'amministrazione, con tre proposte contro una dei consiglieri. Tutte le proposte di questa materia sono state approvate.

Rispetto alla voce Organi della Regione si segnalano ben 5 proposte, tre delle quali presentate dall'Ufficio di presidenza.

Tra le cinque spicca una proposta di legge statutaria presentata dalla Giunta, la n. 2 poi approvata, concernente "Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale". Sempre in tema di Statuto regionale agiscono le proposte di legge 156 e 159, una dell'Ufficio di presidenza e una della Giunta, che intervengono a dare attuazione alla modifica statutaria conclusa nel corso dell'anno con l'approvazione in seconda lettura della proposta di legge statutaria n. 1, che interviene in modo assai incisivo nella ridefinizione degli organi di vertice dell'ente, introducendo la figura del sottosegretario alla Presidenza della Giunta e aumentando da cinque a sette i componenti dell'Ufficio di presidenza del

Consiglio. Le altre due proposte attengono invece al trattamento economico dei consiglieri.

**Tabella n. 11 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2022**

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	2	3	5
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità			
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea			
	4.Personale e amministrazione	3	1	4
	5.Enti locali e decentramento	2		2
	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		3	3
	13.Miniere e risorse geotermiche	3	1	4
	14.Commercio, fiere e mercati			
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ititurismo)			
	16.Agricoltura e foreste	2	2	4
	17.Caccia, pesca e itticoltura	1		1
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.			
	19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1	1	2
	20. Multimateria			1
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	1	1	2
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	2	1	3
	23.Risorse idriche e difesa del suolo		1	1
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)			
	25.Viabilità			
	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	3	12	15
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali		3	3
	33.Istruzione scolastica e universitaria		1	1
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro			
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali			
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport		2	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità		1	1
	43. Multimateria			
	Finanza	44.Bilancio	7	
45.Contabilità regionale				
46.Tributi		2	1	3
47. Multimateria				
	48. Proposte di legge multisettore	5	3	8
TOTALE		36	40	76

Il macrosettore Territorio, Ambiente e Infrastrutture, appare nel 2022 stranamente poco popolato di proposte, solo 8, e scarsamente presidiato dalla Giunta regionale, che ne presenta soltanto tre. Tra di esse si distingue la proposta di legge, approvata, istitutiva del Piano regionale per la transizione ecologica.

Infine, per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere multisettoriale, l'anno appena trascorso annovera ben otto proposte di legge (tre in più del 2021), quattro delle quali presentate dalla Giunta regionale e collegate alla legge di bilancio o alle sue variazioni, una rappresentata dalla proposta di legge di manutenzione normativa e tre proposte di iniziativa consiliare, due delle quali dell'Ufficio di presidenza, concernenti interventi specifici del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo.

**Tabella n. 12 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2022**

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	7	5	12
Sviluppo economico e attività produttive	9	7	17
Territorio, ambiente e infrastrutture	3	5	8
Servizi alle persone e alle comunità	3	19	22
Finanza regionale	9	1	10
Multisetto	5	3	8
TOTALE	36	40	76

## SEZIONE II - FASE D'AULA

Al netto delle due modifiche statutarie, le leggi approvate dall'aula nel 2022 sono state 44.

In occasione della loro approvazione il tasso di partecipazione al voto dei consiglieri regionali è stato pari al 79 per cento, per una lieve riduzione rispetto all'81 per cento registrato nell'anno precedente (Tabella 13).

**Tabella n. 13 - Tasso di partecipazione al voto per anno**

<u>ANNO</u>	<u>TASSO DI PARTECIPAZIONE</u>
2010-2011	69%
2012	71%
2013	68%
2014	66%
2016	77%
2017	79%
2018	78%
2019	79%
2020	76%
2021	81%
2022	79%

Escluse le leggi statutarie

Aggregando le leggi approvate per classi omogenee di partecipazione, si osserva (Tabella 14) che le due classi a minor grado di partecipazione sono completamente svuotate e che tra le due residue si registra un travaso da quella a maggior tasso di partecipazione (tra l'81 ed il 100 per cento) a quella immediatamente precedente (partecipazione tra il 61 e l'80 per cento), che giunge a raccogliere quasi i due terzi delle leggi approvate.

A differenza del passato, le leggi che hanno registrato in assoluto la più alta partecipazione al voto, cioè superiore al 90 per cento dei consiglieri, non sono state quelle inerenti alla manovra finanziaria per l'anno successivo. Nel 2022 infatti, la maggiore partecipazione al voto, con un tasso per ciascuna pari al 93 per cento dei consiglieri, si è registrata in occasione dell'approvazione del rendiconto per l'anno 2021, della legge regionale 8 (Formazione del personale del servizio sanitario regionale sull'utilizzo dei farmaci cannabinoidi per finalità terapeutiche. Modifiche alla l.r. 18/2012), della legge regionale 39 (Disposizioni

in materia di istituzione del servizio di psicologia di base) ed ha raggiunto il culmine (addirittura il 95 per cento di partecipanti al voto), in occasione dell'approvazione della legge regionale 2/2023 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009), provvedimento rispetto al quale ciascun gruppo risultava direttamente e fortemente interessato.

Un così alto tasso di partecipazione si accompagna, in tre casi su quattro, ad un livello altissimo di condivisione delle leggi approvate, caratterizzato anche dall'assenza di voti contrari ed astensioni, mentre in un caso, quello del rendiconto, il numero dei contrari raggiunge invece il massimo.<sup>79</sup> La mobilitazione al voto dunque, si manifesta sensibile al livello di conflitto, esprimendosi ai suoi massimi quando questo si esalta o sopisce del tutto.

**Tabella n. 14 - Leggi regionali approvate nel 2021 e nel 2022 per tasso di partecipazione al voto**

TASSO PART.	2021		2022	
	n.	%	n.	%
Inferiore al 50%	-	-	-	-
Fra il 51 e il 60%	1	2%	-	-
Fra il 61 e l'80%	21	43%	28	64%
Fra l'81 e il 100%	27	55%	16	36%
TOTALE LEGGI	49	100%	44	100%
TASSO MEDIO	81%		79%	

Escluse le leggi statutarie

La collocazione dei singoli gruppi in maggioranza o all'opposizione influisce in modo determinante sulla loro partecipazione al voto, segnando una prevalenza molto netta di quelli che si riconoscono nella prima.

Nel 2022 questo divario nel tasso di partecipazione tra maggioranza ed opposizioni si amplia ulteriormente rispetto al 2021 raggiungendo i venti punti percentuali (87 vs 67 per cento, Tabella 15).

Le differenze sono molto articolate a livello dei singoli gruppi, (Tabella 15).

Si osserva innanzitutto la percentuale del PD, che quest'anno si afferma come gruppo più assiduo al voto di tutto il Consiglio (88 per cento di

<sup>79</sup> La minore partecipazione in assoluto, pari al 63 per cento, si è avuta in occasione del voto della l.r. 11/2022 (Disposizioni di semplificazione in materia di governo del territorio finalizzate all'attuazione delle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o dal Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC).

partecipazione al voto, +2 per cento rispetto al 2021). Segue poi, a breve distanza, il gruppo di Italia Viva con un tasso dell'85 per cento, che cresce di cinque punti rispetto all'anno precedente e si colloca ampiamente al di sopra del valore medio generale, mentre l'anno scorso se ne trovava al di sotto.

I due maggiori gruppi di opposizione, Lega Nord e Fratelli d'Italia, mostrano valori e tendenze divergenti: il primo, infatti, è riuscito, come già in passato, ad esprimere un valore davvero molto vicino alla media generale (77 vs 79 per cento) e a progredire di due punti rispetto al 2021.

Il secondo, al contrario, perde ben dodici punti rispetto al 2021, collocandosi al 57 per cento, molto al di sotto della media generale e del valore della Lega.

Un calo ugualmente vistoso è quello sofferto dal gruppo del Movimento 5 Stelle che passa da un tasso dell'88 per cento ad uno del 76, perdendo così il primato raggiunto lo scorso anno e scendendo al di sotto della media generale. Continua infine la caduta del tasso di partecipazione di Forza Italia, quest'anno appena del 23 per cento, mentre risalta il dato molto positivo del Gruppo misto, costituitosi nel febbraio 2022 e perciò non comparabile col 2021.

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

<b>GRUPPI CONSILIARI</b>	<b>Tasso di partecipazione 2022</b>	<b>Tasso di partecipazione 2021</b>
PD	88%	86%
M5S	76%	88%
IV	85%	80%
LEGA	77%	75%
FI	23%	49%
FDI	57%	69%
Gruppo misto	73%	-
Media maggioranza	87%	86%
Media opposizioni	67%	73%
<b>MEDIA GENERALE</b>	<b>79%</b>	<b>81%</b>

Escluse le leggi statutarie

Per quanto attiene ai comportamenti specifici di voto, il 2022 conferma gli assetti base già affermatasi nella precedente legislatura, con qualche interessante variazione.

Innanzitutto, in conseguenza della moderata riduzione del tasso di partecipazione, aumentano gli assenti al voto e gli assenti alla seduta, che passano da un valore medio del 18 al 21 per cento, a metà strada rispetto al dato

del 2020, (Tabella 16). Il numero medio di favorevoli e quello dei contrari crescono entrambi leggermente, mentre il numero medio delle astensioni cala di ben sei punti, dal 10 al 4 per cento rispetto al 2021.

Le leggi regionali sono state così approvate, in media, col voto favorevole di 26,3 consiglieri su 41, con il voto contrario di 4,5 e l'astensione di 1,7, mentre risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 6,1 e 2,4 consiglieri.

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

VOTI	2022		2021	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	26,3	64%	25,7	63%
Contrari	4,5	11%	3,5	9%
Astenuti	1,7	4%	3,9	10%
Assenti al voto	6,1	15%	6,7	15%
Assenti alla seduta	2,4	6%	1,2	3%
TOTALE	41,0	100%	41,0	100%

Escluse le leggi statutarie

Quanto precede conferma e rafforza la tendenza, già rilevata nel 2021, in direzione di una dinamica d'aula sempre più conflittuale, nella quale desta poco interesse la scelta palese di non schierarsi ricorrendo all'astensione.

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

La classe di leggi approvate senza alcun voto contrario continua ad essere la più numerosa, ma con 21 casi su 44 quest'anno non raggiunge la maggioranza assoluta. Cresce in modo significativo (+7 per cento) la classe di leggi approvate con un numero di voti contrari tra 1 e 10, mentre è stabile il valore di quella tra 11 e 16 contrari.

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

CONTRARI	2021		2022	
	n.	%	n.	%
Nessuno	27	55%	21	48%
Fra 1 e 10	12	25%	14	32%
Fra 11 e 16	10	20%	9	20%
<b>TOTALE</b>	<b>49</b>	<b>100%</b>	<b>44</b>	<b>100%</b>

Escluse le leggi statutarie

I dati della successiva tabella 18 forniscono una conferma di ciò, rivelando che ben 22 delle 44 leggi approvate sono state approvate col solo voto della maggioranza, mentre una sola è stata approvata all'unanimità, la legge 2/2023 in merito al personale delle segreterie della Giunta e dei gruppi politici che già abbiamo evidenziato per essere stata quella approvata col maggior tasso di partecipazione al voto.

**Tabella n. 18 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative nel 2022**

Coalizioni legislative	N.
Solo maggioranza	22
Unanimità	1
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	8
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	4
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	7
Maggioranza più un gruppo di opposizione	2
<b>TOTALE</b>	

Escluse le leggi statutarie

Spostando l'attenzione sullo specifico di ogni singolo gruppo consiliare di opposizione, abbiamo computato tutte le occasioni nelle quali esso ha votato a favore delle leggi approvate, ha votato contro, si è astenuto o è stato assente in

tutti i suoi componenti. I dati raccolti, come sempre estrapolati dalle distinte delle votazioni elettroniche e di quelle svolte per appello nominale, sono riportati in tabella 19.

Da essi emerge innanzitutto la prosecuzione, rafforzata, dell'attitudine conflittuale dei gruppi di centro destra, i quali, in media, esprimono voto contrario nel 29 per cento delle occasioni. Tale valore prolunga una tendenza già rilevata nei rapporti precedenti secondo la quale, dal 2019, il dato è progredito nei termini di 17, 22, 27 e 29 per cento. La dimensione del fenomeno è tuttavia mitigata dalla scarsa presenza al voto del gruppo di Forza Italia, mentre per i gruppi più presenti il numero di voti contrari raggiunge valori che sfiorano il 40 per cento.

Ma è il Movimento 5 Stelle il gruppo che in assoluto si è dimostrato più incline al voto contrario sulle leggi, esprimendolo nel 43 per cento dei casi (17 volte su 44).

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

<b>Gruppi</b>	<b>Favorevole</b>	<b>Contrario</b>	<b>Astenuto</b>	<b>Assente</b>	<b>TOTALE</b>
Forza Italia	5	4	1	34	44
Fratelli d'Italia	18	16	6	4	44
Lega	19	18	6	1	44
Movimento 5 stelle	13	19	8	4	44
Gruppo misto	8	12	10	12	42

- Escluse le leggi statutarie

- Il dato del Gruppo misto, costituitosi nel febbraio 2022, non contiene le due leggi approvate a gennaio

Infine, i dati di tabella 20 rappresentano l'esito finale ed aggregato dei comportamenti di voto censiti, facendo emergere i connotati politici specifici delle coalizioni legislative che, di volta in volta, hanno operato la trasformazione delle proposte di legge in leggi, ordinate in senso decrescente in funzione della ricorrenza di ogni singola aggregazione.

Da essa, oltre alla riduzione delle leggi approvate all'unanimità e alla crescita delle leggi votate solo a maggioranza, emerge una notevole compattezza nel comportamento delle opposizioni di centro destra, le quali, almeno nei due raggruppamenti principali, si muovono in buona sintonia tra loro, praticamente senza divaricazioni.

Per quanto riguarda il Movimento 5 Stelle esso nel 2022 sembra perdere del tutto l'attitudine a convergere con la maggioranza che aveva dimostrato nel 2021, allorché partecipò all'approvazione di 5 leggi aggregandosi ad essa quale unico gruppo. Quest'anno ciò non si verifica mai, ragion per cui il Movimento, non solo emerge come gruppo maggiormente incline al voto contrario, ma anche il più restio ad esporsi in un appoggio solitario alla maggioranza. E ciò da ben prima della crisi del governo Draghi e dalle elezioni anticipate del 25 settembre.

**Tabella n. 20 - Composizione politica delle coalizioni legislative nel 2022**

<b>Coalizioni legislative</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Solo maggioranza	22	50%
Maggioranza +FDI+LEGA+M5S+MISTO	6	14%
Maggioranza +FDI+LEGA	5	11%
Maggioranza+FDI+LEGA+M5S	3	7%
UNANIMITÀ	1	2%
ALTRO	7	16%
<b>TOTALE</b>	<b>44</b>	<b>100%</b>

- Escluse le leggi statutarie

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

Concludendo, l'esame del voto d'aula nel 2022 conferma, rafforzandole, le considerazioni svolte nei precedenti rapporti relativi alla corrente legislatura, i quali segnalavano, sin dall'inizio di questa, l'affermazione di uno stile di confronto decisamente conflittuale all'interno del procedimento legislativo, o almeno nella sua fase conclusiva. A ciò non si sottrae alcun gruppo politico e le eventuali convergenze paiono limitate nel numero, circoscritte a provvedimenti di limitata caratura politica e sempre oggetto di una attenta ponderazione.

L'incertezza del quadro politico nazionale che si è mantenuta per buona parte dell'anno e l'assenza dell'asse portante della legislatura, il Programma regionale di sviluppo, sembrano aver determinato un congelamento delle dinamiche politiche su posizioni consolidate e agito come freno sia nei confronti dell'iniziativa legislativa sia della produzione.

La risultante è un procedimento legislativo che, per quanto efficiente in tutti i suoi snodi formali e molto partecipato, non riesce a sottrarsi a una sindrome inibitoria, nel cui contesto gli attori principali tendono ad arroccarsi attorno a un nucleo ristretto di atti, o necessitati, quali i bilanci, o a debole esposizione politica, valorizzando l'istituzione consiliare più per il suo profilo di arena di confronto piuttosto che di sintesi e trasformazione.



## **PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2022 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).

### **2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2022**

Nel 2022 le leggi approvate sono state 43<sup>80</sup>, di cui una di modifica statutaria, proseguendo nella linea di riduzione della legislazione approvata iniziata con il primo anno di legislatura che ha visto l'emanazione di 49 leggi. Una forte diminuzione rispetto alle 82 leggi del 2020, anno sostanzialmente di fine legislatura, ma anche in diminuzione rispetto al corrispondente anno della legislatura precedente, cioè il 2017, che aveva visto approvate 64 leggi compresa una legge di modifica statutaria. Se si confronta con l'anno precedente il decremento è di sei leggi in meno, se si confronta con il 2017, anno corrispondente della precedente legislatura, la diminuzione è inferiore di ventuno testi.

L'undicesima legislatura si apre e prosegue, dunque, con una significativa riduzione degli atti normativi. Al secondo anno completo della legislatura sembra essere questo il carattere distintivo: una consistente riduzione del corpo normativo rispetto alla legislatura precedente.

**Tabella n. 1 - Produzione legislativa della undicesima legislatura anni 2020 - 2021 - 2022**

<b>ANNO</b>	<b>ANNO 2020<sup>81</sup></b>	<b>ANNO 2021</b>	<b>ANNO 2022</b>
<b>NR. LEGGI</b>	12	49	43 (di cui 1 l.r. statutaria)

<sup>80</sup> Il dato differisce dal dato inserito nella relazione sull'iniziativa legislativa perché tre proposte di legge sono state approvate in aula alla fine del 2022, ma risultano promulgate e pubblicate nel 2023 (l.r. 1, 2 e 4 del 2023).

<sup>81</sup> Per l'anno 2020 i dati segnalati corrispondono al periodo ottobre – dicembre 2020, cioè dall'inizio della undicesima legislatura.

Come per l'anno precedente, l'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2022 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio<sup>82</sup>; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali che siano state approvate.

Delle 43 leggi approvate, 27 sono di iniziativa giuntale<sup>83</sup>, pari al 62,8%; 16 provengono dalla iniziativa dei consiglieri e corrispondono al 37,2%. Non risultano testi di legge provenienti da unificazione di leggi proposte da entrambi i promotori.

Una prima considerazione da fare riguarda l'aumento del tasso di successo dell'iniziativa consiliare rispetto all'anno precedente, di cui si analizzerà la provenienza nello specifico nel paragrafo dedicato.

**Tabella n. 2 - Produzione legislativa anni 2020 - 2021 - 2022 - undicesima legislatura - divisa tra leggi d'iniziativa di giunta e leggi d'iniziativa consiliare**

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2020</b> (XI leg.ra) (2)	9	75%	2	16,7%	12 (11 +1 di iniziativa GR e CR – 8,3%)	100
<b>2021</b>	37	75,5%	12	24,5%	49	100
<b>2022</b>	27	62,8	16	37,2	43	100

Per quanto riguarda invece il procedimento di approvazione seguito dalle 43 leggi del 2022, due 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; entrambe sono di iniziativa consiliare. Anche in questo caso, come per il 2021, il numero delle proposte presentate direttamente in aula è inferiore rispetto agli anni precedenti (Tabella 3).

Entrambe le leggi provengono dall'Ufficio di presidenza e sono, quindi espressione di tutte le componenti ivi presenti, sia di maggioranza che di opposizione. La prima legge (l.r. 19/2022) detta disposizioni relative ai rimborsi spese dei consiglieri regionali e modifica la legge regionale 3 del 2009, relativa alle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale, rimodulando il rimborso spese percepito in base alla partecipazione in presenza o da remoto alle sedute consiliari. La seconda legge, la 22/2022, si occupa di rifinanziare una

<sup>82</sup> Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

<sup>83</sup> Delle leggi ad iniziativa giuntale fa parte anche la legge di modifica statutaria (l.r. 20/2022 "Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale").

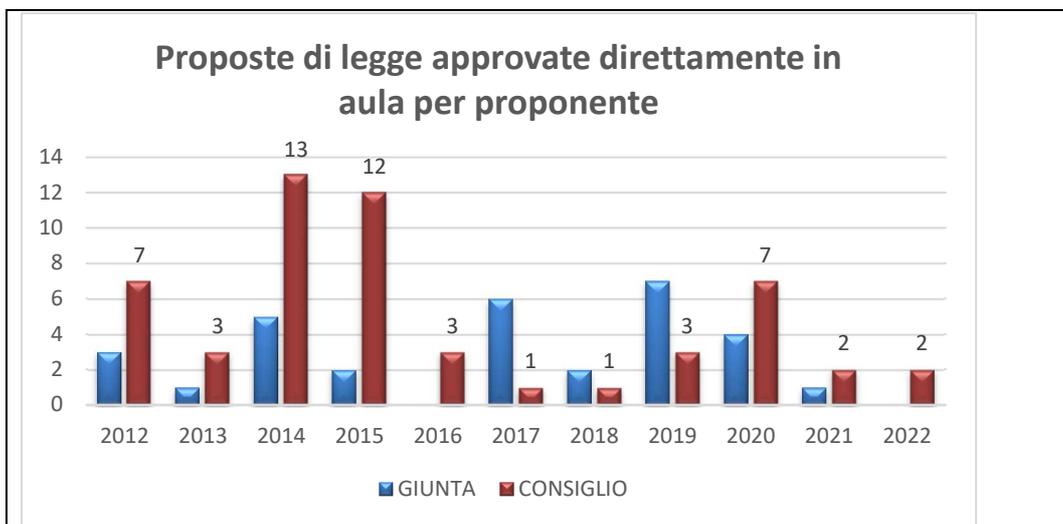
precedente legge sempre di iniziativa consiliare e sempre a firma dei componenti dell'Ufficio di presidenza, tesa a supportare iniziative di promozione sociale e culturali rivolte ai giovani (3/2022).

Il ricorso ad un iter abbreviato di approvazione delle leggi sembra rientrare in un uso fisiologico di tale istituto e corrisponde ad un andamento in costante diminuzione negli anni, sia pure non lineare. Il massimo utilizzo dell'iter abbreviato è stato rilevato nella nona legislatura, in particolare tra il 2012 e il 2015 con una punta di diciotto testi di legge per il 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di quattordici 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 era tornato a salire nel 2019 e 2020 con rispettivamente dieci e undici 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**

<b>PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA PER PROPONENTE</b>			
<b>NR</b>	<b>GR</b>	<b>CR</b>	<b>TOT</b>
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
2022	0	2	2

**Grafico n. 1 - Proposte di legge approvate direttamente in aula per proponente**



### 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 2022 con le sue quarantatré leggi è composta complessivamente da 473 articoli, 952 commi, 93.650 parole e 539.488 caratteri (Tabella 4).

Il confronto con i dati dell'anno precedente non dà adito a rilievi particolari poiché i risultati sono abbastanza simili di fronte ad un numero di leggi per anno poco differenti.

**Tabella n. 4 - Leggi regionali del 2020, del 2021 e del 2022 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri**

ANNI	2020 <sup>84</sup>	2020 (XI LEGISLATURA)	2021	2022
<b>LEGGI</b>	82	12	49	43
<b>ARTICOLI</b>	827	111	483	473
<b>COMMI</b>	1665	236	920	952
<b>PAROLE</b>	162.655	24.339	96.803	93.650
<b>CARATTERI</b>	939.025	137.970	561.361	539.488

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 2022 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali**

	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI
<b>ARTICOLI</b>	398	75	473
<b>COMMI</b>	791	161	952
<b>PAROLE</b>	76.259	17.391	93.650
<b>CARATTERI</b>	437.816	101.672	539.488

L'analisi degli elementi quantitativi rileva, come sempre, 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, dovuta ad una più numerosa presenza di leggi di iniziativa dell'esecutivo.

Entrando più nello specifico della rilevazione dei dati solo quattro leggi regionali sono composte da più di 20 articoli, tutte di iniziativa dell'esecutivo. Come per lo scorso anno, la legge regionale più corposa si occupa di manutenzione dell'ordinamento regionale (l.r. 29/2022) e consiste di 75 articoli e 131 commi; le altre tre leggi da segnalare sono tutte collegate alle leggi di bilancio: la 40 del 2022 contenente disposizioni collegate alla terza variazione di bilancio, composta da 55 articoli e 128 commi; la 44 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023) composta da 34 articoli e 113 commi; infine la legge regionale 16, composta da 29 articoli e 82 commi, con disposizioni collegate alla seconda variazione di bilancio.

<sup>84</sup> I dati riguardano l'intero anno.

Altre 17 leggi approvate non superano i 5 articoli, in prevalenza di provenienza consiliare (10 su 17); 21 leggi sono composte da un minimo di 6 articoli ad un massimo di 19, per la maggior parte sono leggi di iniziativa della Giunta (15 su 19). Anche la legge di modifica statutaria è composta da un numero minimo di articoli e commi, cioè da 2 articoli e tre commi.

Tra le 16 leggi regionali di iniziativa consiliare la più corposa, per quanto attiene agli elementi quantitativi, è la legge regionale 13/2022, di modifica di normative precedenti e recante disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica, con 14 articoli e 30 commi.

### 3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Le leggi regionali toscane, a partire dal 2009, premettono all'articolato un preambolo<sup>85</sup> 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 caratteri<sup>86</sup>, 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 2022 contengono 329 'visto' e 338 'considerato', compreso il preambolo della legge di modifica statutaria.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al proponente, le ventisette leggi di iniziativa giuntale contengono 243 'visto' e 268 'considerato'; le 16 leggi provenienti dall'iniziativa consiliare sono composte da 86 'visto' e 70 'considerato'.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2022 tre leggi hanno modificato il preambolo di quattro leggi<sup>87</sup>. Le leggi regionali che modificano il preambolo provengono, come iniziativa, tutte dalla Giunta.

---

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Le tre leggi regionali che modificano il preambolo sono: 9/2022 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2022 – 2024); 29/2022 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022); 47/2022 (Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il perdurare degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla l.r. 31/2020).

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 esaminate negli anni le leggi regionali toscane hanno visto una presenza stabile dei 'visto' che si attesta, nel 2022, su una media di 7,6 'visto', e di 7,8 'considerato', sempre in media, per legge.

#### **4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA**

La classificazione della produzione normativa relativa alla potestà legislativa esercitata si basa su 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<sup>88</sup>, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 55/2008 in materia di qualità della normazione.

La produzione normativa dell'anno 2022 vede esercitata la potestà legislativa concorrente in nove leggi, pari al 21,4%, in altrettante nove leggi si esercita la potestà residuale (21,4%). La maggior parte delle leggi attesta nel preambolo l'esercizio di entrambe le potestà nella stessa legge: ventiquattro leggi su quarantatré, pari al 57,2%.

Facendo riferimento all'iniziativa, escludendo la legge di modifica statutaria, le ventisei leggi regionali provenienti dalla Giunta sono per il 30,8 per cento classificate nella categoria concorrente (8 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 19,2 per cento delle leggi (5 leggi) e la potestà mista nel 50 per cento dei casi (13 leggi).

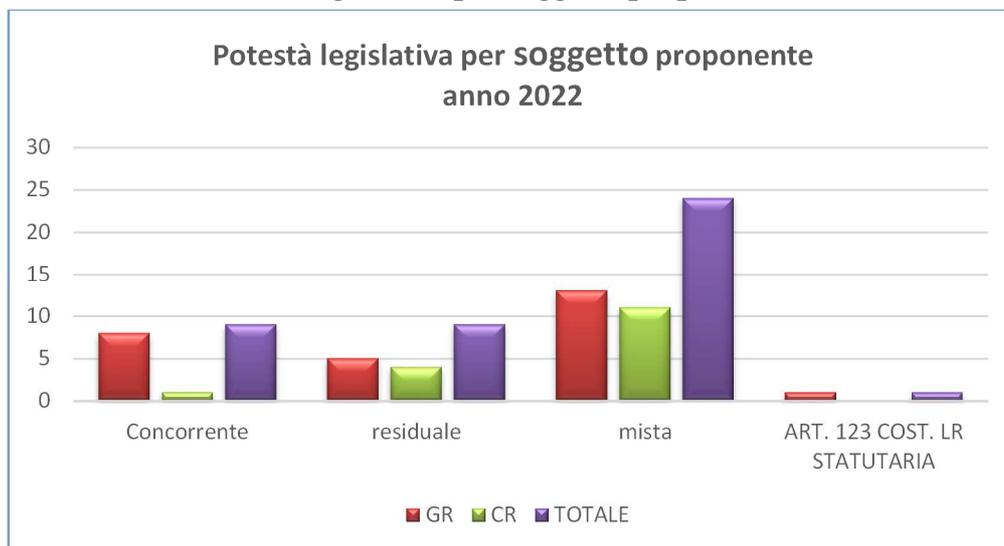
Le sedici leggi di iniziativa consiliare esercitano in undici leggi la cosiddetta potestà mista, pari al 68,75 per cento, altre quattro leggi, pari al 25 per cento, sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in una legge, cioè il 6,25 per cento, si esercita la potestà concorrente.

---

<sup>88</sup> Atto d'intesa approvato con delibera dell'Ufficio di presidenza del 27 settembre 2010, n. 65, per il Consiglio regionale e con decreto del Presidente della Giunta regionale 5 gennaio 2011, n. 1 per la Giunta.

Nella produzione legislativa dell'anno in esame l'esercizio della potestà mista è prevalente sia nell'iniziativa consiliare che in quella della Giunta.

**Grafico n. 2 - Potestà legislativa per soggetto proponente anno 2022**



**Tabella n. 6 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la undicesima legislatura (anni 2020 – 2021 - 2022)**

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
<b>2020<sup>(*)</sup></b>	3	25,0	2	16,7	7	58,3	12	100
<b>2021</b>	17	34,7	11	22,4	21	42,9	49	100
<b>2022</b>	9	21,4	9	21,4	24	57,1	42 (+ 1 LR STATUTARIA)	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. 7 - 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 <sup>89</sup>	100
2018	16	27,6	17	29,3	25	43,1	58 <sup>89</sup>	100
2019	18	26,4	22	32,4	28	41,2	68 <sup>89</sup>	100
2020*	16	22,9	12	17,1	42	60	70 <sup>89</sup>	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

## 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 provvedimentali e così via. Per le leggi regionali del 2022 la classificazione ha confermato l'andamento degli anni e delle legislature precedenti. La maggior parte degli atti si colloca nella tipologia manutentiva<sup>90</sup>, cioè 22 leggi sul totale di 42<sup>91</sup> sono testi che vanno a modificare leggi già esistenti, pari al 52,3 per cento.

Le rimanenti venti leggi sono distribuite tra altre 5 voci: istituzionale, settore, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio: sei leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diverse materie; quattro leggi sono state classificate alla voce intersettoriale, si tratta quasi sempre di interventi normativi collegati alle leggi di variazione di bilancio e della legge collegata alla legge di stabilità, in altri casi di interventi su più

<sup>89</sup> Comprende anche la legge di modifica statutaria.

<sup>90</sup> Sono escluse le leggi di variazione di bilancio che pure, spesso, intervengono a modificare testualmente la legge del bilancio previsionale, mentre nella classificazione per tecnica redazionale tali leggi sono inserite tra le leggi di novellazione o di tecnica mista.

<sup>91</sup> Esclusa la legge di modifica statutaria che potrebbe essere anch'essa classificata nella tipologia della manutenzione.

settori contemporaneamente; sette sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni); due 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, vede diminuire il ricorso a questa tipologia; infine una legge ha carattere istituzionale.

Le sei leggi collocate alla voce settore si occupano di valorizzazione del territorio montano (l.r. 4/2022), di disposizioni per l'attuazione del PNRR in materia di governo del territorio (l.r. 12/2022), dell'introduzione del piano regionale per la transizione ecologica (l.r. 35/2022), di disposizioni inerenti la salute psicologica con l'istituzione del servizio di psicologia di base (l.r. 39/2022), di promozione delle comunità energetiche (l.r. 42/200) e di terme (l.r. 48/2022).

Alla voce intersettoriale afferiscono quattro leggi di cui tre relative a disposizioni legate al bilancio (l.r. 16 - 40 - 44), e una di semplificazione di procedimenti e modulistica varia (l.r. 38/2022).

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, le due leggi regionali così classificate trattano di sostegno alla musica e al canto corale (l.r. 2/2022) e di sostegno ad iniziative di promozione sociale e culturale rivolte alle giovani generazioni (l.r. 3/2022) e sono finanziate on fondi del bilancio del Consiglio regionale per un solo anno<sup>92</sup>.

L'unica legge classificata alla voce istituzionale si occupa di personale, in particolare delle figure apicali (l.r. 5/2022).

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, spesso su leggi già modificate negli anni precedenti.

Nel caso della produzione manutentiva approvata nel corso del 2022, le materie interessate sono diverse e numerose, si va da interventi su agenzie o commissioni regionali (l.r. 6 - 11 - 30 e 34), alla formazione del personale sanitario su finalità specifiche (l.r. 8/2022), al trasporto (l.r. 13/2022) al turismo (l.r. 15/2022), a disposizioni in materie istituzionali (l.r. 14, 19 e 43), al governo del territorio (l.r. 12/2022 e 47/2022) , allo sport (21/2022), all'energia e all'attuazione del PNRR (l.r. 24, 23 e 42); alle acque termali e minerali (l.r. 28 e 33), ad interventi in materia di agricoltura (l.r. 27/2022) e così via.

Per quanto l'impatto sulle leggi di base, se si esclude la legge regionale annuale di manutenzione dell'ordinamento (l.r. 29/2022) che è composta da 75 articoli ed interviene a modificare venti leggi, le restanti leggi modificano, nella maggior parte dei casi, una singola legge e sono composte, in cinque casi da un

---

<sup>92</sup> La legge regionale 3/2022 (Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni) è poi stata rifinanziata nel corso dell'anno con la legge regionale 22/2022.

numero di articoli che vanno da un minimo undici a un massimo di diciannove; le restanti leggi non superano i cinque articoli e spesso si tratta di piccoli e puntuali interventi effettuati con uno o al massimo tre articoli, compresa l'entrata in vigore anticipata o la clausola di invarianza finanziaria.

Le complessive ventidue leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame, insieme ad altre disposizioni presenti in testi prevalentemente a contenuto non di novellazione e classificate come tecnica mista, per quanto riguarda la tecnica redazionale, introducono modifiche su 97 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 modificate<sup>93</sup>.

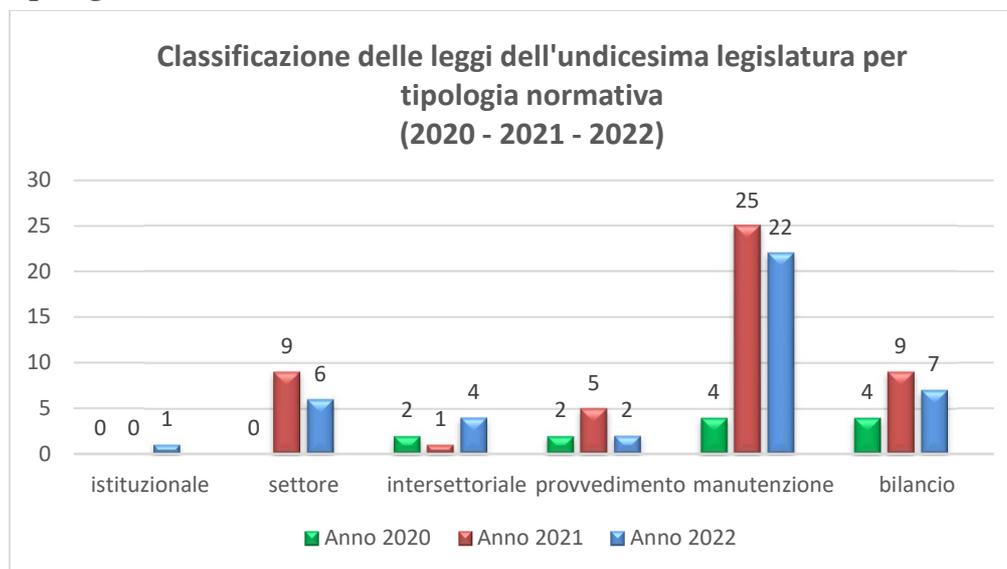
**Tabella n. 8 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa dell'undicesima legislatura (anni 2020, 2021 e 2022)**

Tipologia delle leggi	Anno 2020		Anno 2021		Anno 2022	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%
<b>istituzionale</b>	0	0	0	0	1	2,4
<b>settore</b>	0	0	9	18,4	6	14,3
<b>intersectoriale</b>	2	16,7	1	2,0	4	9,6
<b>riordino</b>	0	0	0	0	0	0
<b>semplificazione</b>	0	0	0	0	0	0
<b>testi unici</b>	0	0	0	0	0	0
<b>provvedimento</b>	2	16,7	5	10,2	2	4,8
<b>interpretazione</b>	0	0	0	0	0	0
<b>manutenzione</b>	4	33,3	25	51,0	22	52,3
<b>bilancio</b>	4	33,3	9	18,4	7	16,6
<b>Totale</b>	12	100	49	100	42 <sup>94</sup>	100

<sup>93</sup> Si veda anche il paragrafo 7 sulla classificazione per tecnica redazionale e il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

<sup>94</sup> Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

**Grafico n. 3 - Classificazione delle leggi dell'undicesima legislatura per tipologia normativa (2020 – 2021 – 2022)**



## 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 quarantadue leggi ordinarie del 2022 occupano tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (Tabella 9) e si distribuiscono su venti voci, il 41,6 per cento. Nel 2021 le quarantanove leggi si distribuivano su diciotto voci, il 37,5 per cento delle quarantotto voci esistenti; nel 2020 le ottantuno leggi ordinarie si distribuivano su ventotto voci per il 58,3 per cento delle voci esistenti.

Nel 2022 il macrosettore più frequentato, con nove leggi, è quello relativo al Territorio, ambiente e infrastrutture; mentre ne raccoglie otto il macrosettore della Finanza regionale. Seguono la voce Servizi alla persona e alla comunità e il Multisetto con sette leggi, la voce Ordinamento istituzionale con sei leggi e infine il macrosettore Sviluppo economico e attività produttive cui sono ascritti cinque interventi.

Per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture, le nove leggi si distribuiscono su quattro delle nove voci in cui si suddivide. La materia più frequentata è quella del Territorio e urbanistica, con quattro leggi; la voce dedicata alla Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti e quella relativa alle Risorse idriche e difesa del suolo, hanno due leggi; infine alla voce Trasporti è classificata una legge.

Le otto leggi classificate nel macrosettore Finanza regionale, suddiviso in quattro voci, appartengono sette alla voce Bilancio e si tratta della legge di

bilancio, delle variazioni, dell'assestamento, del rendiconto annuale e della legge di stabilità e una si colloca alla voce Tributi.

L'ultimo macrosettore dell'elencazione classificatoria, negli anni precedenti il meno frequentato, il Multisetto, con sette provvedimenti, 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 macrosettore specifico, perché riguardano ambiti e materie diverse.

Le sette leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano su sei delle quattordici voci che compongono il macrosettore. Alla Tutela della salute appartengono due leggi, due alla voce Multimateria perché si tratta di leggi che dispongono su materie diverse, ma appartenenti allo stesso macrosettore. Infine le altre tre leggi rientrano, una per ciascuna, alle voci Beni e attività culturali, Ordinamento della comunicazione, Sport.

Il macrosettore Ordinamento istituzionale su sette voci ne vede impegnate quattro. Si tratta quasi sempre di interventi di modifica su normativa già esistente. Alla voce Organi della Regione si ascrivono due leggi, la voce Personale e amministrazione ne conta ugualmente due, una legge è classificata Enti locali e Decentramento; infine una legge si inserisce alla voce Multimateria perché inerisce a più materie dello stesso macrosettore.

Le cinque leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in quattro delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettore: Professioni (1), Ricerca, trasporto e produzione di energia (1), Agricoltura e foreste (2), Turismo (1).

**Tabella n. 9 - Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2022**

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2022	2022	2022
Ordinamento istituzionale  <b>Tot 2022 = 6</b>	1. Organi della Regione <i>(ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva)</i>		2	2
	2. Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta			
	3. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni			
	4. Personale e amministrazione	2		2

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE	
ANNO		2022	2022	2022	
	5. Enti locali e decentramento	1		1	
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)				
	7. Multimateria	1		1	
Sviluppo economico e attività produttive	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		1	1	
	13. Miniere e risorse geotermiche				
	14. Commercio, fiere e mercati				
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)	1		1	
	<b>Tot 2022 = 5</b>	16. Agricoltura e foreste		2	2
		17. Caccia, pesca e itticultura			
		18. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			
	19. Altro (per es.: programmazione negoziata, programmi economici, supporto e assistenza allo sviluppo locale, etc.)				
	20. Multimateria				
Territorio ambiente e	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	2	2	4	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2022	2022	2022
infrastrutture  <b>Tot 2022= 9</b>	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	2		2
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	1	1	2
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)			
	25. Viabilità			
	26. Trasporti		1	1
	27. Protezione civile			
	28. Altro (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria			
	Servizi alla persona e alla comunità  <b>Tot 2022 = 7</b>	30. Tutela della salute		2
31. Alimentazione				
32. Servizi sociali				
33. Istruzione scolastica e universitaria				
34. Formazione professionale				
35. Lavoro				
36. Previdenza complementare e integrativa				
37. Beni e attività culturali			1	1
38. Ricerca scientifica e tecnologica				
39. Ordinamento della comunicazione		1	1	
40. Spettacolo				
41. Sport		1	1	

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2022	2022	2022
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)			
	43. Multimateria		2	2
Finanza regionale <b>Tot 2022 = 8</b>	44. Bilancio	7		7
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi	1		1
	47. Multimateria			
Multisettores <sup>95</sup> <b>Tot 2022 = 7</b>	48. Multisettores	7		7
	<b>TOTALE</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>42</b> (esclusa la l.r. statutaria)

**Grafico n. 4 - Classificazione per macrosettores – anno 2022**



<sup>95</sup> 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 quarantadue leggi ordinarie prodotte nel 2022 si collocano per il 57,1 per cento (24 in numero assoluto<sup>96</sup>) 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 tredici testi di legge corrispondenti al 31 per cento della produzione legislativa esaminata.

Altre cinque leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (11,9%), si tratta di due testi che per prevalenza sono stati ascritti alla voce intersettoriale nel caso della classificazione per tipologia normativa, e altre leggi di variazione di bilancio che contengono sia testo nuovo che articoli di modifica puntuale alla legge annuale di bilancio.

Come da diversi anni a questa parte anche per il 2022 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che anche la produzione normativa regionale del 2022 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di ‘novellazione’ con il 57,1 per cento, un dato nuovamente superiore al 50 per cento come peraltro in anni precedenti ad eccezione del 2021 (49%): 50,7 per cento del 2020 e 52,3 per cento del 2019, e 54,4 per cento nel 2018. Questo dato va letto insieme alla rilevazione dei testi classificati alla voce ‘tecnica mista’, cioè 5 leggi, corrispondenti all’11,9 per cento del totale. Queste ultime sono leggi, come già detto, che introducono disposizioni nuove nell’ordinamento, ma contemporaneamente svolgono operazioni di modifica su leggi già in vigore e quindi di novellazione dei testi esistenti.

Resta quindi confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere, eventualmente, alla loro sostituzione con testi nuovi.

**Tabella n. 10 - Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale**

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2022	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	13	31,0
Novella	24	57,1
Tecnica mista	5	11,9
Testo unico	0	0
Totale	42	100

<sup>96</sup> Il numero è superiore a quello delle leggi classificato in Manutenzione, per la tipologia normativa, perché comprende anche leggi di bilancio che usano la tecnica della novellazione.

## 8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2022, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono sedici sul totale delle quarantatré<sup>97</sup> leggi approvate nell'anno e corrispondono al 37,2 per cento.

La produzione di iniziativa consiliare del 2022 risulta, in percentuale, decisamente in crescita rispetto ai dati del 2021, l'aumento risulta del 12,7 per cento.

La produzione legislativa vede, anche nel 2022, un marcato attivismo dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo. Tale successo nasce principalmente perché in molti casi l'iniziativa parte dall'Ufficio di presidenza e quindi è espressione sia della maggioranza che dell'opposizione, entrambe componenti dell'Ufficio di presidenza.

Ma molte sono, nella produzione dell'anno esaminato, le proposte derivanti dai consiglieri arrivate all'approvazione anche in virtù del fatto che provengono, in parte o totalmente, dalla maggioranza.

Le leggi regionali di iniziativa consiliare del 2022 sono state espressione dell'Ufficio di presidenza in cinque casi su sedici; otto proposte di legge sono di iniziativa di uno dei partiti della maggioranza, il Partito Democratico (PD), in un solo caso si tratta dell'intera maggioranza di governo, composta da PD e Italia Viva (IV).

Altre due leggi sono di iniziativa della maggioranza PD e IV insieme e di parte della opposizione, Forza Italia, in un caso, e, nell'altro caso, del PD insieme a Movimento 5 Stelle e Gruppo Misto, entrambi, questi ultimi, rappresentanti dell'opposizione.

Di seguito la tabella riassuntiva dell'incidenza delle leggi di iniziativa consiliare dall'inizio della undicesima legislatura.

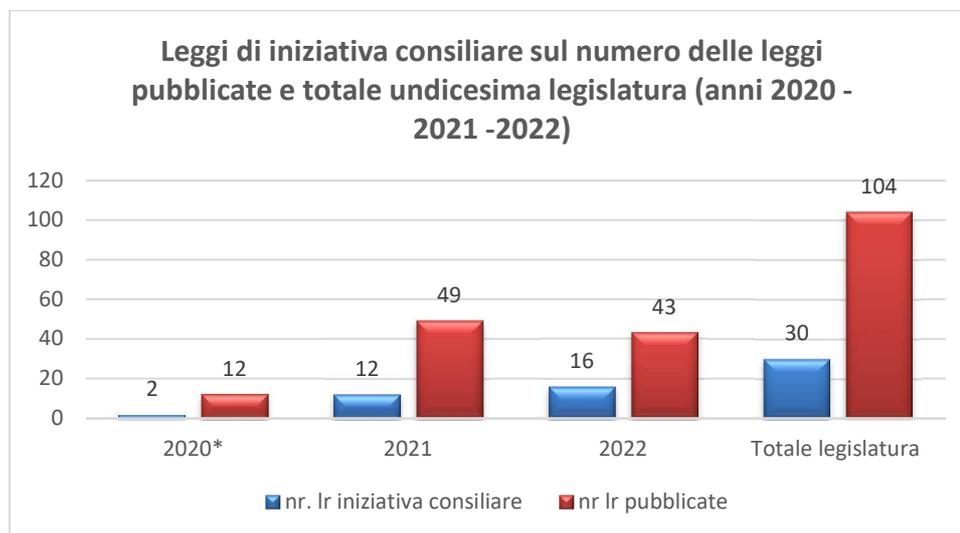
**Tabella n. 11 - Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della undicesima legislatura (anni 2020 – 2021 - 2022)**

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2020*	2	12	16,7
2021	12	49	24,5
2022	16	43	37,2
<b>Totale legislatura</b>	30	104	28,8

\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

<sup>97</sup> Compresa la legge regionale di modifica statutaria proposta dall'esecutivo.

**Grafico n. 5 - Leggi di iniziativa consiliare sul numero delle leggi pubblicate e totale undicesima legislatura – anni 2020 – 2021 - 2022**



#### 8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Considerando la produzione legislativa del 2022, l'esame sotto il profilo della tipologia normativa vede dieci leggi alla voce manutenzione; altre quattro leggi appartengono alla categoria settore; due leggi hanno natura provvedimento.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con dieci leggi, cioè il 62,5 per cento, 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 2022 non manca almeno un intervento più corposito e cioè la legge regionale 13/2022 (Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021) che raggiunge i 14 articoli e i 30 commi.

Gli interventi manutentivi si occupano di varie materie, tra tutte: la tutela della salute (l.r. 8/2022), lo sport (l.r. 21/2022), l'agricoltura e foreste (l.r. 27/2022), l'ambito istituzionale (l.r. 19/2022, l.r. 43/2022), il termalismo (33/2022).

Le due leggi regionali di iniziativa consiliare classificate alla voce provvedimento sono interventi a sostegno delle nuove generazioni attraverso la promozione di attività sociali e culturali (l.r. 3/2022) e a carattere prettamente culturale (l.r. 2/2022); le leggi sono state finanziate pr un anno dal bilancio del Consiglio regionale.

Le quattro leggi di settore riguardano il governo del territorio (l.r. 12/2022), la tutela della salute (l.r. 39/2022), la promozione delle comunità energetiche rinnovabili (l.r. 42/2022) e la difesa dei territori montani (l.r. 4/2022).

**Tabella n. 12 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nella undicesima legislatura (anni 2020, 2021 e 2022)**

ANNO	2020*		2021		2022	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	0	0	0	0	0	0
SETTORE	0	0	2	16,7	4	25
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0	0
RIORDINO	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	0	0	3	25,0	2	12,5
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	0	0
MANUTENZIONE	2	100	7	58,3	10	62,5
BILANCIO	0	0	0	0	0	0
<b>TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE</b>	<b>2</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	<b>16</b>	<b>100</b>

\* 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 2022 occupa quattro dei sei ambiti individuati, con due leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale, tre leggi collocate nello Sviluppo economico e attività produttive, sette leggi nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità e tre leggi nell'ambito Territorio ambiente e infrastrutture, Nessuna legge può essere ascritta al macrosettore della Finanza regionale, né al Multisetto (Tabella 13).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le sedici leggi di iniziativa consiliare coprono dodici materie, cioè il 25 per cento delle voci.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono la Tutela della salute (2), i Beni e le attività culturali (1), Sport (1), l'Ordinamento della comunicazione (1) e due leggi alla voce Multimateria nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità; all'interno dello Sviluppo economico le leggi regionali di iniziativa consiliare sono presenti alla voce Agricoltura e foreste (2) e Energia (1). Per il macrosettore Ordinamento istituzionale le due leggi rientrano nella voce Organi della Regione; per il macrosettore Territorio, ambiente e infrastrutture le voci interessate sono: Territorio e urbanistica (2), Trasporti (1), Risorse idriche (1),

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 solo dei settori e delle materie che si consideravano tradizionalmente affidati all'iniziativa assembleare.

Quindi, anche nella nuova legislatura, l'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio.

**Tabella n. 13 - Classificazione per macrosettore undicesima legislatura (anni 2020, 2021 e 2022) per le leggi di iniziativa consiliare**

ANNI -----	2020	2021	2022	TOTALI
<b>MATERIE</b>				
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	2	3	2	7
SVILUPPO ECONOMICO	0	2	3	5
SERVIZI ALLA PERSONA	0	7	7	14
TERRITORIO AMBIENTE	0	0	4	4
FINANZA REGIONALE	0	0	0	0
MULTISETTORE	0	0	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>30</b>

\* Per l'anno 2020 il periodo considerato va da ottobre a dicembre, inizio della undicesima legislatura

**Grafico n. 6 - Leggi di iniziativa consiliare - Classificazione per macrosettore - anno 2022**



## **9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI**

### **9.1. TECNICA LEGISLATIVA**

Riguardo all'esame della produzione dell'anno 2022 dal punto di vista della tecnica legislativa, essa 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 (Tabella 10), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 59,5 per cento, mentre un altro 9.5 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 2022 sono 1.407. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.675) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.268).

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 2022 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 760 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 2022 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 2022 è stata modificata da 51 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, arrivata 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 2022, è stata modificata da 38 leggi; la legge regionale 32/2002, in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, che a fine 2022 ha raggiunto 36 leggi di modifica. Ma si segnala anche la legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione del personale) con 30 leggi di modifica, le ultime quattro nell'anno 2022.

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 27 leggi tra cui 6 nel 2017, 4 nel 2019, 3 nel 2020 una volta nel 2021 e da ultimo con tre leggi nel 2022; la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata da 26 leggi regionali.

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 ordinarie entrate in vigore anticipatamente nel 2022, sono 25 su 42, pari al 59,5 per cento. Hanno, invece, la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione il 40,5 per cento delle leggi regionali dell'anno 2022, cioè 17 leggi su quarantadue.

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 25 leggi del 2022 con l'entrata in vigore anticipata, 13 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, e 12 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, 10, 16, 17, 25, 26, 40, 41, 45 e 46 del 2022).

Ma hanno l'entrata in vigore al giorno stesso della pubblicazione anche la legge regionale 37/2022<sup>98</sup> e la legge regionale 42/2022<sup>99</sup>.

Le restanti leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sono leggi che dispongono interventi di varia natura: dalla proroga delle scadenze per gli strumenti urbanistici (l.r. 47/2022), al sostegno alla musica, alla promozione di attività culturali per le nuove generazioni, (l.r. 2, 3, 22), ad interventi su agenzie o commissioni regionali (l.r. 11, 30). Ma anche a provvedimenti relativi all'attuazione del PNRR in materia di governo del territorio (l.r. 12/2022), all'istituzione del Piano per la transizione ecologica (l.r. 35/2022).

Sette delle venticinque leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Legge regionale 7 novembre 2022, n. 37 (Norme in materia di tasse automobilistiche. Modifiche alla l.r. 52/2006 e alla l.r. 49/2003).

<sup>99</sup> Legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 (Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili).

<sup>100</sup> Non sono state conteggiate le modifiche introdotte dalle leggi di bilancio (variazioni, rendiconto, stabilità).

**Tabella n. 14 - 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	%
<b>ANNO 2020</b>	2	16,7	10	83,3	0	0	12	100
<b>ANNO 2021</b>	16	32,6	32	65,4	1	2,0	49	100
<b>ANNO 2022</b>	17	40,5	25	59,5	0	0	42	100

## **10. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE**

La produzione legislativa dell’anno 2022 permette di evidenziare alcuni elementi:

1. la produzione del 2022, conferma la diminuzione già rilevata nell’anno precedente;
2. la competenza legislativa più esercitata dalla Regione si conferma essere 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 accresce la sua percentuale di successo;
5. l’uso dell’entrata in vigore anticipata è sempre molto alta, più della metà delle leggi approvate, anche se in diminuzione rispetto agli anni precedenti<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr. i rapporti degli anni precedenti relativi ai paragrafi sull’entrata in vigore.



## **PARTECIPAZIONE AL PROCESSO LEGISLATIVO**



## COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

La Commissione di controllo si configura come un vero e proprio punto di snodo fra Consiglio, Giunta e amministrazione regionale nella fase di attuazione dell'indirizzo politico-programmatico della Regione. L'attività della Commissione di controllo ha carattere trasversale e le sue funzioni sono di controllo, referente e di vigilanza.

Nell'anno 2022 la Commissione ha esaminato complessivamente 13 atti e più precisamente 3 proposte di deliberazioni e 10 proposte di legge.

### 1. FUNZIONE DI CONTROLLO

La Commissione ha espresso un 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, nove atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'assestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

### 2. FUNZIONE REFERENTE

Sulla proposta di deliberazione 191, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2021, divenuta poi delibera del Consiglio regionale 31/2022, 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 accantonamenti 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 191/2022 è quello di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 118/2011<sup>102</sup>, che assume valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria. La contabilità finanziaria risulta affiancata, ai soli 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 122, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2021, divenuta poi legge regionale 25/2022, la Commissione, chiamata ad esprimere parere referente, 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 2021 presenta un disavanzo finanziario, il quale deriva dal debito autorizzato e non contratto (i cosiddetti mutui a pareggio); pur essendone diminuita la quota, rimane comunque di importo rilevante e in grado di condizionare le decisioni sulle politiche di spesa.

In conclusione, sulla base delle disposizioni di legge vigenti, la Regione Toscana consegue a rendiconto un equilibrio di bilancio comprensivo delle quote accantonate e vincolate nell'avanzo di amministrazione.

Sulla proposta di deliberazione 257 (Bilancio consolidato per l'anno 2021 - Approvazione ai sensi del D.Lgs 118/2011 - Art. 68), divenuta poi delibera del Consiglio regionale 100/2022, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza.

Il bilancio consolidato della Regione Toscana per l'esercizio 2021 evidenzia un risultato economico negativo. Quasi tutti i soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento, ad eccezione di Fidi Toscana SpA, Co.Svi.G Scrl, Consorzio La.MMA, Consorzio METIS e Istituto degli Innocenti ASP, sono partecipate esclusivamente da Regione Toscana. Ad eccezione di Artea (che ha chiuso in negativo l'esercizio 2021) e dell'Autorità portuale regionale (i cui dati non sono stati trasmessi in maniera definitiva entro il termine utile per la redazione del bilancio consolidato e che quindi ha presentato un preconsuntivo), tutti gli enti hanno chiuso l'esercizio in utile.

---

<sup>102</sup> Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

L'utile consolidato deriva dalla somma della gestione caratteristica con quelle finanziaria e straordinaria:

- la gestione caratteristica consiste nell'insieme delle attività "tipiche" svolte dalla Regione e dagli enti/società e dalle quali conseguono proventi e sostengono costi di produzione;
- la gestione finanziaria consiste nell'insieme di operazioni legate al reperimento delle risorse finanziarie ed investimenti finanziari;
- la gestione straordinaria consiste nell'insieme di operazioni non correlate alle attività tipiche, nonché proventi ed oneri di competenza degli esercizi precedenti, che derivano da incrementi/decrementi del valore di attività e/o passività.

Al risultato di esercizio negativo hanno concorso:

- una significativa riduzione della gestione causata soprattutto dai maggiori costi imputati sul bilancio regionale a causa dell'emergenza COVID-19;
- una consistente riduzione della gestione straordinaria, che ha in parte determinato una rilevante diminuzione dei proventi straordinari sul bilancio di Regione Toscana, diminuzione dovuta anche a un calo dei proventi e trasferimenti in conto capitale da parte del Ministero dell'economia e delle finanze come misura urgente e straordinaria per il COVID-19 nell'anno 2020. Infine, alle ASL, all'inizio dell'anno 2021, è stato erogato da parte di Regione Toscana un contributo straordinario per fronteggiare le perdite registrate a chiusura dei loro bilanci 2020;
- un peggioramento della gestione finanziaria determinato soprattutto dall'applicazione, nell'esercizio 2021 da parte della Regione Toscana, del novellato principio contabile relativo alle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, per effetto del quale gli incrementi di valore della partecipazione da iscrivere nel bilancio di esercizio trovano contropartita nella riserva indisponibile e non alla voce "rivalutazioni" del conto economico.

### **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, dei contratti di servizi e forniture.

Infine la Commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con gli assessori, con i dirigenti ai quali è affidata la gestione del patrimonio regionale e con i rappresentanti degli enti dipendenti della Regione.

Nel corso del 2022, la Commissione ha effettuato un sopralluogo a Firenze Fiera, per uno sguardo a tutto tondo sugli immobili (Fortezza da Basso, Palazzo dei Congressi e Palazzo degli Affari) per conoscere da vicino una realtà, chiamata a fare da motore non solo per Firenze e la città metropolitana, ma per l'intera Toscana. Da qui è stato fatto il punto sulla situazione economica e finanziaria della società, sulla *mission* e le sue caratteristiche. La Commissione ha quindi potuto apprezzare i diversi padiglioni, per concentrarsi sul nuovo Palaffari, interamente ristrutturato e fondamentale per il rilancio della società.

**Tabella – Audizioni svolte dalla Commissione (anno 2022)**

Audizione	Soggetti invitati	Argomento
<b>Audizione</b> 17 gennaio	Presidente della Regione Toscana Responsabile settore Contratti della Giunta Regionale	In merito al progetto costruzione terza torre in via di Novoli In merito attività contrattuale di forniture e servizi della Giunta regionale consuntivo anno 2020 e programmazione biennio 2022/23
<b>Audizione</b> 4 aprile	Direttore della Fondazione Sistema Toscana Presidente della Fondazione Sistema Toscana Presidente di Fidi Toscana	In merito in alla revoca dell'incarico del Dott. Paolo Chiappini. In merito al ruolo che svolge la società per Regione Toscana
<b>Audizione</b> 11 aprile	Assessore Stefano Ciuoffo	In merito alle Terme di Montecatini S.p.A. e di Firenze Fiera S.p.A
<b>Audizione</b> 9 maggio	Direttore di Toscana Promozione	In merito alla possibilità di fusione di azioni e di integrazione di attività tra enti che si collocano all'interno della promozione turistica regionale
<b>Audizione</b> 27 giugno	Presidente di Firenze Fiera S.p.A.	In merito al piano industriale della società
<b>Audizione</b> 4 luglio	Collegio dei Revisori dei conti della Regione Toscana Presidente della D.S.U. Toscana	In merito alla PDL n. 122 "Rendiconto generale per l'anno finanziario 2021" In merito alla gestione del patrimonio e attività contrattuale dell'ente
<b>Audizione</b> 24 ottobre	Assessore Stefano Ciuoffo	In merito alle Terme di Montecatini S.p.A.
<b>Audizione</b> 5 dicembre	Presidente di Fidi Toscana Amministratore Unico di Sviluppo Toscana	In merito alla complessa operazione che vedrebbe poi in parte confluire alcune delle competenze del personale di Fidi Toscana in Sviluppo Toscana.

## 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 disposto dalla legge regionale 21 marzo 2000, n. 36 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali), 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.

In attesa della definizione dell’auspicata riforma del Consiglio delle autonomie locali, ad aprile 2022 il CAL ha formalizzato la decisione di non esprimere parere sulle proposte di iniziativa consiliare in attesa della definizione di nuove regole di funzionamento condivise con lo stesso Consiglio regionale.

Nel corso del 2022 è proseguita la fase di riflessione tecnica relativa alla revisione della legge istitutiva del Consiglio delle autonomie locali e del regolamento attuativo al fine di rinnovarne il ruolo e le competenze all’interno dell’ordinamento regionale.

A tal proposito si ritiene utile annotare che - a fronte delle disposizioni della vigente legge regionale 36/2000 che prevede che il Consiglio delle autonomie locali sia composto in totale da 50 membri - a seguito dell’entrata in vigore della legge 63/2014, l’effettiva composizione dell’organismo risulta progressivamente ridotta.

In particolare, la legge regionale 7 novembre 2014, n. 63 recante la disciplina transitoria per la sostituzione dei componenti decaduti del Consiglio regionale delle autonomie locali, ha disposto “*in via straordinaria e transitoria*” - nelle more dell’approvazione della riforma del CAL - il reintegro dei componenti decaduti limitandolo alla sola misura necessaria a garantire la validità delle decisioni dell’organo. È stata prevista la nomina dei soli componenti di diritto (Presidenti di Provincia e Sindaci dei Comuni capoluogo)

con permanenza dei componenti elettivi che a seguito delle elezioni risultano confermati nella rispettiva carica.

Al momento i componenti del CAL sono dunque 21: 10 Presidenti di Provincia, compreso il Sindaco della Città Metropolitana di Firenze, 9 Sindaci (Firenze è già compresa) e due Sindaci eletti e rinnovati nel tempo.

Il numero complessivo è dunque inferiore alla metà dei componenti previsti dalla legge regionale 36/2000.

Già in occasione delle elezioni amministrative del 2019 era stato posto uno specifico quesito da parte degli uffici di assistenza al Consiglio delle autonomie locali al fine di definire la perdurante vigenza delle disposizioni della legge regionale 63/2014. Ciò in quanto la suddetta legge regionale proponeva una disciplina che avrebbe dovuto essere “*straordinaria e transitoria ... nelle more della riforma della disciplina del Consiglio delle autonomie locali ...*” ma che, evidentemente, ha continuato a trovare applicazione nel tempo seppure con indicazioni di provvedere con urgenza alla modifica normativa.

Le prossime elezioni amministrative del 2024 riproporranno nuovamente le condizioni individuate dall’articolo 9, comma 2, della legge regionale 36/2000 per il rinnovo complessivo dei componenti del CAL. Appare dunque opportuno e urgente procedere alla complessiva revisione della normativa recante la disciplina del numero dei componenti del CAL e delle modalità di nomina e/o elezione degli stessi al fine di garantire che l’organismo possa operare in concreta rappresentanza delle autonomie territoriali.

## **2. ATTI ASSEGNATI**

Nel corso dell’anno 2022 sono state convocate 11 sedute in cui il Consiglio delle autonomie locali ha espresso 12 pareri obbligatori di cui 7 su proposte di legge, 4 su proposte di deliberazione e 1 proposta di regolamento. Il CAL ha deciso di non esprimere parere su 11 proposte di legge e su 2 proposte di deliberazione.

Ha esercitato la facoltà di esprimere osservazioni facoltative su 8 proposte di legge di cui una relativa ad una proposta di legge statutaria. I 12 pareri espressi sono stati tutti favorevoli, per 5 dei quali sono state espresse raccomandazioni.

### **2.1 PARERI OBBLIGATORI**

I pareri obbligatori sulle proposte di legge di iniziativa della Giunta hanno riguardato:

- proposta di legge 130 avente ad oggetto (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali. Modifiche alla l.r. 38/2004). Il CAL ha espresso parere favorevole all’unanimità;

- proposta di legge 142 avente ad oggetto (Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana e modifiche alla l.r. 30/2003). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con raccomandazioni condividendo e facendo proprie le valutazioni contenute nel documento a firma congiunta Anci Toscana e Upi Toscana relative a due aspetti: il carattere interdisciplinare dell'agricoltura sociale e il tema dell'accessibilità e dell'abbattimento delle barriere architettoniche;
- proposta di legge 146 avente ad oggetto (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale). Il CAL ha espresso parere favorevole all'unanimità;
- proposta di legge 148 avente ad oggetto (Disciplina dei siti estrattivi in esaurimento da riqualificare. Modifiche alla l.r. 35/2015). Il CAL ha espresso parere favorevole a maggioranza;
- proposta di legge 157 avente ad oggetto (Norme in materia di cerca, raccolta e coltivazione del tartufo e di valorizzazione del patrimonio tartuficolo toscano). Il CAL ha espresso, all'unanimità, parere favorevole con raccomandazioni auspicando un coinvolgimento dei comuni nella stesura del regolamento di attuazione della proposta di legge e rilevando la necessità di tenere conto del ruolo delle province alla luce della imminente riforma del Testo unico degli enti locali (TUEL);
- proposta di legge 164 avente ad oggetto (Legge di stabilità per l'anno 2023). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni;
- proposta di legge 166 avente ad oggetto (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025). Il CAL ha espresso, a maggioranza, parere favorevole con raccomandazioni.

In merito alla manovra di bilancio regionale (proposte di legge 164, proposta di legge 166 e proposta di deliberazione 265 recante nota di aggiornamento al DEFR 2023), il CAL pur esprimendo apprezzamento per gli interventi sui piccoli comuni, per quelli su alcune province e quelli sulle aree interne/Toscana diffusa ha espresso preoccupazione per la mancata concertazione con gli enti locali e le associazioni rappresentative degli stessi – Anci Toscana e Upi Toscana.

In particolare il CAL ha sottolineato:

- la necessità di inserire, nella prima variazione di bilancio, maggiori risorse per i piccoli comuni;
- la necessità di maggiori risorse per gli asili nido;
- la necessità di maggiori risorse sull'edilizia scolastica, con particolare riferimento alle soluzioni temporanee per gli studenti delle scuole superiori interessate da lavori, e sul tema delle progettazioni e del sostegno agli enti locali;

- la necessità di strutturare la misura relativa agli ambiti turistici;
- la necessità di un co-finanziamento regionale sui due interventi del PNRR relativi alla linea B sui borghi;
- la necessità di maggiori risorse sull'edilizia residenziale pubblica (ERP) e sulle misure relative al contrasto del disagio abitativo;
- nel chiedere maggiori dettagli e chiarimenti sulle voci che registrano riduzioni di risorse, la necessità di incrementare fondi relativi al soccorso civile, trasporti e diritto alla mobilità e relazioni con autonomie territoriali e locali;
- la necessità di maggiori stanziamenti con riferimento alla protezione civile e alla vigilanza venatoria effettuata dalle polizie provinciali sulle materie regionali, al fine di avere la liquidazione delle risorse per gli enti a inizio anno e non a fine anno come avvenuto nel 2022;

Sono stati inoltre espressi pareri obbligatori su:

- proposta di deliberazione 189 avente ad oggetto (Legge regionale n. 89/98 e s.m.i. articolo 2, comma 3: Aggiornamento del piano degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore sulla viabilità di interesse regionale ai sensi del D.M. 29/11/2000 approvato con DCR n. 29 del 10 febbraio 2010 ed aggiornato con DCR n. 41 del 3 maggio 2016. Approvazione nuovo elenco di priorità degli interventi). Il CAL ha espresso parere favorevole all'unanimità;
- proposta di deliberazione 240 avente ad oggetto (Attuazione legge regionale n. 45/2020 articolo 5 comma 3: proposta di deliberazione al Consiglio regionale relativa a individuazione degli ambiti territoriali ed organizzativi ottimali). Il CAL ha espresso parere favorevole all'unanimità;
- proposta di deliberazione 226 avente ad oggetto (Documento di economia e finanza regionale 2023. Approvazione). Il CAL ha espresso a maggioranza parere favorevole. In particolare il CAL ha sottolineato, per quanto riguarda il metodo, l'importanza e la necessità – soprattutto per atti di programmazione come il DEFR - di una preventiva concertazione con le associazioni rappresentative degli enti locali al fine di esprimere il parere di propria competenza avendo a disposizione informazioni sul quadro complessivo e aggiornato delle risorse di programmazione regionale;
- proposta di deliberazione 265 avente ad oggetto (Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2023. Approvazione). Il CAL ha espresso a maggioranza parere favorevole con raccomandazioni.

Infine il CAL ha espresso parere favorevole all'unanimità sulla deliberazione della Giunta regionale 369 del 6 aprile 2022 avente ad oggetto (Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)". Approvazione al fine dell'acquisizione dei pareri previsti dagli articoli 42 e 66 dello Statuto).

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 1/2015<sup>103</sup> 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 2022 ha esercitato la facoltà di esprimere osservazioni facoltative su 8 proposte di legge di cui una relativa ad una proposta di legge statutaria. In una occasione il Consiglio delle autonomie locali ha chiarito di non aver potuto formulare – come avrebbe voluto – osservazioni nel merito della proposta di legge 122 avente ad oggetto (Rendiconto generale per l’anno finanziario 2021) in mancanza di procedure di concertazione istituzionale, utili ad approfondire le tematiche per la valutazione delle politiche regionali che riguardano direttamente e indirettamente gli enti locali.

Le osservazioni facoltative in particolare hanno riguardato:

- proposta di legge 79 avente ad oggetto (Disciplina dell’oleoturismo e dell’ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003). Il CAL ha espresso, all’unanimità, osservazioni relative alla necessità di apportare una modifica all’articolo 17 della proposta di legge e ha espresso parere contrario alla proposta emendativa n. 6 relativa all’inserimento dell’articolo 16 bis;
- proposta di legge 101 avente ad oggetto (Disposizioni di modifica della l.r. 30/2009 - Nuova disciplina dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana - ARPAT). Il CAL ha espresso all’unanimità osservazioni evidenziando la necessità che il rafforzamento dell’ARPAT vada ad accrescere le attività di assistenza tecnica in favore degli enti locali;
- proposta di legge 114 avente ad oggetto (Istituzione del Piano regionale per la transizione ecologica - PRTE). Il CAL ha espresso all’unanimità osservazioni relative alla necessità di un maggiore coinvolgimento degli enti locali anche nella composizione del Comitato Scientifico per la Transizione Ecologica;
- proposta di legge 119 avente ad oggetto (Bilancio di previsione finanziario 2022-2024. Seconda variazione) Il CAL ha espresso all’unanimità osservazioni relative ai finanziamenti alle scuole materne non statali e quelle per l’infanzia paritarie private, ai finanziamenti per la manutenzione e la realizzazione di opere viarie di competenza provinciale, ai finanziamenti per le attività di assistenza tecnica sul PNRR e allo slittamento delle risorse a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie;

---

<sup>103</sup> 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).

- proposta di legge 120 avente ad oggetto (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024). Il CAL ha espresso, all'unanimità, osservazioni relative ai finanziamenti alle scuole materne non statali e quelle per l'infanzia paritarie private, ai finanziamenti per la manutenzione e la realizzazione di opere viarie di competenza provinciale, ai finanziamenti per le attività di assistenza tecnica sul PNRR e allo slittamento delle risorse a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie;
- proposta di legge 125 avente ad oggetto (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022): il CAL ha espresso, all'unanimità, osservazioni riferite all'importanza e alla necessità di garantire la preventiva concertazione istituzionale con la Giunta regionale al fine di consentire di avere una più ampia cognizione del contenuto delle proposte di legge e di elaborare le proprie valutazioni nel merito;
- proposta di legge 131 avente ad oggetto (Potenziamento dell'intervento regionale a sostegno dell'economia toscana attuato tramite la società Sviluppo Toscana s.p.a. Modifiche alla legge regionale 21 maggio 2008, n. 28) Il CAL ha espresso all'unanimità osservazioni riferite alla necessità di forme di collaborazione istituzionale tra comuni e tra province e comuni per la realizzazione di programmi e progetti europei, nazionali e regionali, non ritenendo fattibile il raggiungimento di tutti gli enti e di tutti i territori mediante l'Agenzia. Il CAL ha evidenziato inoltre che le politiche di sviluppo territoriale dovrebbero avviarsi a seguito dei fabbisogni e delle esigenze sorte dai territori e trovare attuazione con i soggetti più prossimi ai territori – comuni e province – anche con il ruolo della Regione, secondo il principio di sussidiarietà.

Infine il CAL ha espresso all'unanimità osservazioni sulla proposta di legge statutaria 2 avente ad oggetto (Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale) esprimendo piena condivisione e una valutazione assolutamente positiva per l'iniziativa diretta a inserire nei principi generali fondanti dello Statuto il richiamo al valore dell'antifascismo.

Occorre rilevare che il Consiglio delle autonomie locali ha evidenziato - in più occasioni - perplessità sull'inserimento di questi atti tra le osservazioni eventuali e non tra i pareri obbligatori e rilevando - in particolare - che alcune proposte di legge (in particolare la proposta di legge 114, la proposta di legge 119 e la proposta di legge 120) contengono molteplici aspetti di specifico interesse degli enti locali.

### 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 (cosiddetta 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 2022 le richieste, pervenute al CAL e inoltrate alla Sezione regionale di controllo, sono state 12 e hanno riguardato svariate questioni in particolare:

- l'interpretazione dell'articolo 1 comma 898 della legge 145/2018 avente a oggetto l'avanzo di amministrazione;
- l'interpretazione dell'articolo 1 comma 660 della legge 147/2013 avente a oggetto esenzioni e riduzioni tariffa TARI;
- l'istanza ex art. 100 comma 7 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104 avente a oggetto il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime;
- l'attribuzione dei compensi a favore dei commissari interni (legge 56/2019 e DPCM 24 aprile 2020)
- la corretta applicazione della decurtazione dal fondo risorse decentrate di parte stabile per il finanziamento del salario accessorio delle posizioni organizzative a carico del bilancio;
- l'ammissibilità della corresponsione degli incentivi ex articolo 113 decreto legislativo 60/2016;
- la validità delle graduatorie dei concorsi pubblici ai sensi della legge 160/2019 (Legge di Bilancio 2020);
- la legittimità di un regolamento avente a oggetto la disciplina dei compensi professionali dell'Avvocatura di E.R.P.;
- gli incentivi per lo svolgimento delle funzioni tecniche, da parte di dipendenti pubblici nell'ambito di opere/lavori servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche;
- le spese relative al personale degli enti locali (interpretazione comma 2 dell'articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 30 aprile 2019);
- le risorse a favore di servizi sociali comunali in caso di esercizio in forma associata di funzioni comunali (interpretazione comma 797, e comma 801 dell'art. 1 della legge 178/2020).

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 2022 il Consiglio delle autonomie locali ha approvato 8 delibere relative alla nomina e alla designazione dei componenti dei seguenti organismi:

- Commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive;
- Conferenza paritetica interistituzionale
- Comitato coordinamento istituzionale;
- Comitato di indirizzo e controllo dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET);
- Comitato regionale di Coordinamento delle funzioni di controllo in materia di tutela dall'inquinamento acustico;
- Fondazione per la formazione politica e istituzionale;
- Consulta regionale del servizio civile.

## CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Antonella Accardo

La Conferenza permanente delle autonomie sociali è prevista nell'articolo 61 dello Statuto della Regione Toscana. La legge regionale 15 aprile 2014, n. 21 ne disciplina le funzioni finalizzate a garantire la rappresentanza dell'associazionismo sociale e del volontariato all'interno delle istituzioni.

La Conferenza può presentare proposte al Consiglio regionale e formulare studi e ricerche. Esprime parere obbligatorio sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale e sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti della programmazione regionale. La Conferenza verifica gli esiti delle politiche regionali al fine di valutarne l'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.

## COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ

Antonella Accardo

L'articolo 55 dello Statuto della Regione Toscana, in vigore dal 2005, colloca la Commissione regionale per le pari opportunità (di seguito CRPO) tra gli organi di tutela e garanzia. La Commissione, disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76, è composta da 19 componenti e nel corso del 2022 ha svolto 19 sedute. L'ufficio di presidenza si è riunito in 20 occasioni.

### **1. IL RUOLO DELLA CRPO NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEGLI ATTI CONSILIARI**

La Commissione è un organismo che esprime pareri obbligatori sui provvedimenti legislativi e amministrativi della Regione Toscana che abbiano rilevanza per le politiche di genere. Può inoltre essere chiamata a esprimere osservazioni eventuali su altri atti all'esame del Consiglio regionale.

Le competenze consultive della CRPO sono disciplinate dall'articolo 5 della legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 in virtù del quale: *“esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia elettorale, di nomine, di pari opportunità, di organizzazione del personale, di bilancio preventivo regionale nonché sul programma regionale di sviluppo, sugli atti di programmazione generale e di settore nonché sui programmi di attività dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e dell'Agenzia regionale di sanità (ARS)”*.

Nel corso del 2022, la Commissione è stata chiamata a esprimere parere su 15 atti, tra proposte di legge e proposte di delibera. Con il seguente esito:

- parere favorevole all'unanimità in sei occasioni (pdl 84, pdl 102, pdl 42, pdl 143, pdd 186, pdd 187);
- parere favorevole a maggioranza in sei occasioni (pdl 85, pdl 164, pdl 166, pdd 192, pdd 226, pdd 265);
- non espressione di parere in tre occasioni (pdd 189, pdd 210 e pdl 160).

Nel dettaglio:

- proposta di legge 84 del 10 novembre 2021 – (Città Toscana dello Sport) - Esito: favorevole con raccomandazioni – votazione espressa all'unanimità nella seduta n. 15 del 13 gennaio 2022;
- proposta di legge 102 del 8 marzo 2022 – (Disposizioni in materia di istituzione del servizio di psicologia di base) – Esito: favorevole con condizioni – votazione espressa all'unanimità nella seduta n. 20 del 23 marzo 2022;

- proposta di legge 85 del 10 novembre 2021 – (Città Toscana della Cultura) – Esito: favorevole con raccomandazioni - votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 15 del 13 gennaio 2022;
- proposta di legge 142 del 31 agosto 2022 – (Disposizioni in materia di agricoltura sociale in Toscana e modifiche alla l.r. 30/2003) – Esito: favorevole con raccomandazioni – votazione espressa all’unanimità nella seduta n. 28 del 1° settembre 2022;
- proposta di legge 143 del 13 settembre 2022 – (Riordino della disciplina regionale del sistema di interventi per il sostegno alle imprese modifiche alla l.r. 71/2017) – Esito: favorevole con raccomandazioni – votazione espressa all’unanimità nella seduta n. 29 del 29 settembre 2022;
- proposta di deliberazione 186 del 14 aprile 2022 – (Azienda ospedaliero-universitaria senese. collegio sindacale. designazione di un componente) – Esito: favorevole con raccomandazioni – votazione espressa all’unanimità nella seduta n. 22 del 5 maggio 2022;
- proposta di deliberazione 187 del 14 aprile 2022 – (Fondazione Sistema Toscana. Consiglio di amministrazione. Nomina dei componenti) – Esito: favorevole con raccomandazioni – votazione espressa all’unanimità nella seduta n. 22 del 5 maggio 2022;
- proposta di legge 160 del 1 dicembre 2022 – (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009) – Esito: parere non espresso (seduta Ufficio di presidenza n. 35 del 6 dicembre 2022 – riunione d’urgenza);
- proposta di legge 164 del 12 dicembre 2022 – (Legge di stabilità per l’anno 2023) – Esito: favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 33 del 14 dicembre 2022;
- proposta di legge 166 del 12 dicembre 2022 – (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025) – Esito: favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 33 del 14 dicembre 2022;
- proposta di deliberazione 189 del 20 marzo 2022 – (Legge regionale n. 89/98 e s.m.i. articolo 2, comma 3: aggiornamento del piano degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore sulla viabilità di interesse regionale, ai sensi del D.M. 29/11/2000 approvato con DCR n. 29 del 10 febbraio 2010 e aggiornato con DCR n. 41 del 3 maggio 2016. approvazione nuovo elenco di priorità degli interventi 20.04.2022) – Esito: parere non espresso (seduta n. 22 del 5 maggio 2022);
- proposta di deliberazione 192 del 9 maggio 2022 – (DEFER 2022 – integrazione alla nota di aggiornamento) – Esito: favorevole – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 23 del 18 maggio 2022;

- proposta di deliberazione 210 del 23 maggio 2022 – (Modifica del Piano di razionalizzazione delle società partecipate approvato con Deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2021, n. 113 "Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2022. Approvazione) – Esito: parere non espresso (seduta n. 24 del 1 giugno 2022);
- proposta di deliberazione 226 del 22 luglio 2022 – (Documento di Economia e Finanza 2023 – Approvazione) – Esito: parere favorevole con osservazioni – votazione espressa a maggioranza nella seduta n. 27 del 25 luglio 2022;
- proposta di deliberazione 265 del 12 dicembre 2022 – (Nota di aggiornamento al documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2023. Approvazione) – Esito: parere favorevole espresso a maggioranza nella seduta n. 33 del 14 dicembre 2022

## **2. LE ALTRE ATTIVITÀ DELLA CRPO**

La CRPO ha proseguito anche nel 2022 nel 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.

La Commissione ha realizzato presso il Consiglio regionale l'iniziativa "*I divari di genere in Toscana*" - Presentazione rapporto IRPET commissionato dal Consiglio regionale della Toscana. Iniziativa per la consegna del Pegaso d'argento all'associazione donne afgane "*RAVA*", Iniziativa per la giornata internazionale della donna 8 marzo presso il teatro della Compagnia "*Storie, esperienze, racconti, ed eccellenze della Toscana*".

In collaborazione con la Giunta regionale ha realizzato l'iniziativa "*Di pari passo*", idee, prassi e politiche per pari opportunità senza confini di genere.

Sul territorio, la Commissione ha realizzato nelle varie province undici iniziative dal titolo "*Stati generali delle Pari Opportunità*". Altre iniziative sono state organizzate in collaborazione con associazioni ed enti su tutto il territorio della Toscana.

La Commissione ha concesso il patrocinio a ventiquattro iniziative di particolare valore sociale, morale, culturale e celebrativo, promosse da enti, associazioni e istituzioni pubbliche e private su tutto il territorio toscano (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 regionale la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, 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 2022 il Presidente ha emanato 5 regolamenti, due meno rispetto all'anno precedente, che già fece registrare una forte contrazione. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Benché il totale sia modesto si registra comunque, per la prima volta dopo diversi anni, una seppur lieve prevalenza dei testi innovativi (3) rispetto a quelli di modifica di regolamenti vigenti (2).

Al 31 dicembre 2021 il numero dei regolamenti vigenti era di 183. 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 tre abrogazioni espresse, di cui una differita ma nel momento in cui questo rapporto è redatto già concretizzata (dal 1° febbraio). Ciò bilancia il numero dei nuovi lasciando invariato il totale di 183. Il numero complessivo dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2022 è di 446. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 139.

### 3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2022 evidenzia i seguenti risultati:

- Governo del territorio (3)
- Caccia (1)
- Personale (1)

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Urbanistica: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 1
- Organizzazione e personale: 1

### 4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti dell'anno 2022 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 5 regolamenti emanati si compongono di 163 articoli, per una media di 32,6 articoli a regolamento, e di 669 commi per una media di 133,8. Per la terza volta in questa disamina siamo di fronte a un cambiamento rispetto alla tendenza, che appariva ormai consolidata, alla brevità dei testi. C'è, evidentemente, un'adeguata spiegazione: i tre regolamenti innovativi sono effettivamente tali, quindi per intrinseca necessità contengono una disciplina approfondita: il più vasto dei tre poi, ossia il 36/R<sup>104</sup>, ridisegna interamente – per la parte attribuita alla fonte secondaria – la materia in cui opera, non a caso sostituendo integralmente – e abrogando di conseguenza – il regolamento previgente. Va da sé quindi l'impatto meramente algebrico sulla media di un testo di quasi 100 articoli e 500 commi – e si noti peraltro come, isolatamente considerato, il regolamento 36/R abbia un numero medio di commi piuttosto contenuto.

Alle considerazioni appena svolte si accompagna il consueto richiamo al fatto che il conteggio complessivo include anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, le misurazioni di cui si parla.

Se si limita l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 132, per una media di 44, mentre i commi sono 589 per una media di 196,3. Il 2022 si caratterizza perciò per un *revival* di regolamenti lunghi.

---

<sup>104</sup> Decreto del Presidente della Giunta regionale 3 novembre 2022, n. 36/R - Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").

Un ulteriore parametro di leggibilità è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi, e fatalmente quanto ricostruito appena sopra si riverbera anche su questo elemento. Al netto dei preamboli, che soprattutto nei “Considerato” vanno considerati parti del testo “a forma libera”, nell'anno 2022 si va da un numero minimo di 8135 caratteri (comunque poco meno del quadruplo del più succinto del 2021) a un massimo di 146.844, per una media di 44.226, considerevolmente superiore a quella (10.789) dell'anno precedente, che pure annoverava due regolamenti in più.

## **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, non vi era per nessuno dei regolamenti un termine per l'adozione, le iniziative essendo tutte riconducibili a un generale adeguamento dei testi a mutamenti normativi, specifici o generali, del quadro legislativo di riferimento.

## **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 48 giorni ed un tempo massimo di 206, per una media di 98,8 giorni: significativamente superiore rispetto alla media non solo del 2021 ma anche di un anno (il 2020) che aveva risentito degli intoppi alla normale organizzazione del lavoro causati dalla 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 18 giorni e un tempo massimo di 101. La media per l'espressione dei pareri è stata di 43,4 giorni. Rispetto all'asestata puntualità registrata negli anni precedenti c'è quindi un allungamento. Ma, di nuovo, va segnalato l'impatto sulla media dei 101 giorni impiegati per il parere sul regolamento della caccia, il 36/R, come detto di rilevante dimensione e corrispondente impegno istruttorio, oltre che concernente una materia tradizionalmente oggetto di particolari sensibilità politiche.

## **7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE**

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto vanno così classificati:

- 2 pareri favorevoli *tout court*;
- 3 pareri favorevoli accompagnati in un caso da “inviti”, in un altro da “raccomandazioni”, e in un terzo da “raccomandazioni e suggerimenti”: come già constatato negli anni precedenti, tali espressioni designano per lo più proposte emendative del testo, di varia gradazione.

La Giunta ha dato atto di un recepimento *in toto* delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo - in 2 casi su 3. Nel più volte citato regolamento, poi approvato come 36/R in materia di caccia, la quantità di “raccomandazioni e suggerimenti” è stata cospicua (41), e la Giunta in misura non lieve (15) ha ritenuto di non accoglierle, dedicando alle relative motivazioni il ‘considerato’ n. 15 del preambolo, a sua volta articolato in ben 10 capoversi.

## **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 nel 2022 è stata esercitata solo su un atto, manco a dirlo il 36/R, rispetto al quale è stato formulato un parere favorevole *tout court*, dopo 104 giorni dalla richiesta. Valga, a spiegazione del tempo lungo, quanto scritto *sub* 6, alla fine.

## **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 n. 47/2013) proprio per un aspetto formale: l'originario comma 4 dell'articolo 18 prescriveva infatti che nella rubrica di ciascun articolo del regolamento fosse indicato l'articolo o il comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione. La modifica legislativa ha temperato questa disposizione escludendone l'applicazione nel caso - non infrequente - in cui il regolamento sia attuativo di un unico articolo di legge, legittimando in tal modo una prassi che, per esigenze di praticità redazionale, era andata via via formandosi. Per quanto attiene alla menzione dell'articolo di legge che rinvia al regolamento, i regolamenti 1/R e 7/R lo riportano nel titolo, opportunamente dal momento che la legge di riferimento (per entrambi la 65/2014 sul governo del territorio) dispone plurimi rinvii alla fonte secondaria in relazione a diversi oggetti. Altri due citano la legge di riferimento, uno (il 18/R) appare eccentrico per

l'inconsueto titolo "Aggiornamento normativo e precisazioni in ordine all'ambito di applicazione del regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 18 dicembre 2013, n. 75/R)" che sembra quasi connotarlo come atto di indirizzo interpretativo – ma gli "aggiornamenti normativi" sono né più né meno modifiche espresse del testo, sicché non appare del tutto comprensibile la scelta lessicale.

Si deve ricordare che la regola della legge regionale 55/2008 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.

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: ciò si riscontra in tre casi su cinque, le eccezioni essendo rappresentate per un verso dal regolamento 36/R che ingloba l'intera normativa secondaria sulla caccia – sicché il richiamo al titolo della legge è onnicomprensivo – e da quello opposto il segnalato 18/R che contiene eterogenee modifiche denominate, come si è visto, "aggiornamenti normativi". Ricompare nel regolamento 1/R l'articolo iniziale relativo a "Oggetto", o "Oggetto e principi", normalmente privo di concreti effetti normativi e che quindi di solito si riconduce a punti del preambolo, pratica che avrebbe potuto trovare adeguata applicazione anche nel frangente, tanto più che l'elenco degli "oggetti" ivi contenuto non è tassativo, come si deduce dalla presenza della controversa formula "in particolare".

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, si rileva l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione.

Positivo il recupero rispetto ad alcune smagliature rilevate l'anno scorso per quanto riguarda la scrittura dei preamboli, tutte riassorbite, ossia: menzione nei 'visto' della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento; parere reso dal settore Attività legislative e giuridiche in occasione del secondo passaggio in Giunta, previsto dal regolamento interno della Giunta stessa; pareri delle commissioni e - ove reso - del CAL.

Redivivo invece il fenomeno di preamboli (due) ridondanti quanto alle disposizioni citate nei 'visto', in cui è sciorinato l'intero *corpus* normativo statale.

## **10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

L'anno 2022 non presenta alla luce di quanto esposto singolarità degne di nota, salvo la conferma di una significativa flessione della produzione regolamentare: spazio saturo? Flessione corrispondente della produzione di fonte primaria (numericamente non tanto: 43 vs 49) magari accompagnata da un suo focalizzarsi su materie meno tecniche e quindi non bisognose di normativa di dettaglio? O – come si concludeva in modo dubitativo lo scorso rapporto - ridimensionamento strutturale? Due anni non sono abbastanza per una conclusione, forse da quello in corso arriverà qualche indicazione in più.

## CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

### 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2022 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di sole tre pronunce (eccettuate quelle di mero rito), dalle quali non risulta dunque possibile ricavare una linea giurisprudenziale propriamente detta.

Le pronunce di merito, di cui si dà brevemente conto, derivano tutte da sindacato di legittimità costituzionale in via principale, ex articolo 127 della Costituzione, a seguito di impugnazione governativa. Non vi sono state sentenze, nell'ambito del sindacato in via principale, derivanti dalla legittimazione attiva della Regione Toscana ad impugnare norme statali.

Non si sono registrate pronunce derivanti da sindacato incidentale, né da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

### 2. GOVERNO DEL TERRITORIO: IL RIGORE INTERPRETATIVO DELLA CORTE PROTEGGE DALLE CENSURE LA NORMATIVA TOSCANA, IL RIGORE PROCEDURALE LA “SALVA” NEI FATTI (SENTENZA 229/2022)

L'articolo 1 della legge della Regione Toscana 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 abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), nel modificare l'articolo 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), che costituisce il cosiddetto Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato articolo 3-bis, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda.

Il punto 1 del “*Considerato in diritto*” dà conto dell'impugnazione governativa di tale articolo. L'estensore aggiunge anche una sibillina statuizione, a termini della quale si prende conoscenza del fatto che il Presidente del Consiglio dei ministri *menziona* nel ricorso (ma non impugna, n.d.r.) anche l'articolo 2 della legge regionale 101/2020, che proroga il termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari agli interventi di cui all'articolo 1 fino al 31 dicembre 2022. Si tratta di un termine che originariamente risultava fissato addirittura al 31 dicembre 2010, oggetto di reiterate proroghe.

Il fatto che questa seconda disposizione non sia impugnata in qualche modo anticipa, o meglio fa intravedere una parte importante di quello che sarà il dispositivo finale.

Questa pronuncia prende le mosse dalla nota posizione della giurisprudenza costituzionale per la quale il piano paesaggistico, e in specie quello nella forma concordata con lo Stato, ex articolo 135 del codice dei beni culturali, è da considerarsi sovraordinato a tutti gli altri strumenti di programmazione urbanistica, siano essi regionali o locali.

Di talché, la sua inosservanza lede le competenze legislative esclusive statali in materia ambientale e causa violazione del principio di leale collaborazione, quando, come nel caso della Toscana, il piano paesaggistico è oggetto di intesa con lo Stato, per quanto riguarda la totalità degli elementi che concorrono a formare il paesaggio, dunque anche oltre i soli beni di cui all'articolo 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004), per i quali la forma concordata con lo Stato è prevista come obbligatoria.

Esso ha dunque un potere inibente anche verso lo strumento legislativo regionale, sia nell'ambito delle competenze residuali, che in quello delle competenze concorrenti.

La Corte, sulla base di precedenti molto recenti (124/2021 e 170/2021), assume una posizione ermeneutica di assoluto rigore, a termini della quale considera non necessario il richiamo al valore sovraordinato del piano paesaggistico: tale è la sua importanza, che la sua primazia va presunta, salvo che si palesino deroghe espresse. In difetto di tale evenienza, ogni norma regionale va interpretata come facente salva in ogni caso l'osservanza del piano.

A questo punto, la strada per una sentenza interpretativa di rigetto è stata aperta e si può affermare che la coerenza della Corte, in questo caso, ha sicuramente salvaguardato la normativa regionale, già sotto questo primo punto di vista.

Ma è nella seconda parte, individuabile nel punto 3 del *Considerato in diritto*, che la sentenza si caratterizza per il maggiore rigore, stavolta di tipo procedurale.

Nell'esaminare la censura, riferita all'articolo 1 della legge regionale 101/2020, consistente nella putativa violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, per contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento, il collegio fa notare come in realtà le censure si appuntino sull'articolo 2, che dispone la già cennata proroga della possibilità di presentare titoli abilitativi fino a tutto il 2022.

Le digressioni sono severe, nella direzione di stigmatizzare la prassi, contraria ai principi della buona pratica legislativa, di disporre numerose e ripetute proroghe dei termini previsti dalle diverse disposizioni. Si parla di contrarietà all'interesse ad un ordinato sviluppo urbanistico, che può basarsi solo su un ordito legislativo stabile, in una parola sulla certezza del diritto.

Tuttavia, proprio perché le censure si appuntano, in effetti, sull'articolo 2, non impugnato, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative, di fatto salvando la legge toscana.

### **3. AMBIENTE E MISURE DI SALVAGUARDIA: LA REGIONE MARCA UN PUNTO (SENTENZA 11/2022)**

Con l'articolo 2 della legge regionale 73/2020, in materia di geotermia, il legislatore regionale ha stabilito che *“L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la delibera del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER)) ... è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.”*

Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato la disposizione attraverso un complesso di motivi, che si possono riassumere come incentrati sulle competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché del paesaggio (artt. 117, II comma, lett. s), e 9 Cost.) e sulla violazione del principio di leale collaborazione; quest'ultimo motivo si fonda sul fatto che la decisione della Regione di individuazione delle aree non idonee per gli impianti geotermici si presenterebbe come unilaterale e dunque contraddittoria rispetto alla linea di codecisione con gli organi statali che ha caratterizzato l'approvazione del Pit (Piano di indirizzo territoriale), con valore di piano paesaggistico, del quale si è discusso nel paragrafo precedente.

La pronuncia si presenta da subito caratterizzata da equilibrio, unendo alla ricostruzione del quadro normativo la riconduzione dell'azione amministrativa e legislativa regionale al parametro statale (di attuazione del diritto europeo) e facendo notare come la norma impugnata altro non sia che una classica misura di salvaguardia, nota al diritto urbanistico, capace di individuare come non idonee (per altro solo presuntivamente, senza porre un divieto insuperabile) all'installazione di impianti geotermici talune zone in via temporanea, nelle more dell'approvazione definitiva del PAER (Piano ambientale ed energetico regionale).

Mantenendo distacco dalle prospettazioni del ricorso erariale, la sentenza fa notare come l'impiego della misura di salvaguardia, lungi dal compromettere i meccanismi della leale collaborazione, ne favorisca invece lo sviluppo ed il completamento, traducendosi anche, fra l'altro, in uno strumento che permette di attendere la conclusione dei vari procedimenti (VAS, VIA), nei quali risultino coinvolte eventualmente le autorità statali.

Nell'ultima parte della sentenza, la Corte esclude la violazione dei principi fondamentali nella materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, di competenza concorrente, per non avere il legislatore

regionale espressamente fatta salva una tipica competenza statale (relativa ad una precisa tipologia di impianti).

Ebbene, con argomentazioni simili a quelle che utilizzerà ad esempio nella sentenza 229/2022, relativamente alla mancata espressa subordinazione di certi interventi al piano paesaggistico, la Corte respinge come suggestive talune censure, affermando che il fatto che una legge regionale taccia sull'ossequio delle prerogative statali ne fa presumere il rispetto, non la violazione.

#### **4. AMBIENTE, TAGLI CULTURALI FORESTALI: STAVOLTA LA CORTE PRESIDIA LE PREROGATIVE STATALI (SENTENZA 239/2022)**

Con la disposizione di cui all'articolo 47 bis della legge regionale 39/2000 (Legge forestale della Toscana), introdotto dalla legge regionale 52/2021, il legislatore regionale ha inteso esonerare dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica i tagli culturali boschivi, estendendo la deroga agli interventi in aree vincolate (e per vincolate, si intende vincolate con atto amministrativo) di particolare pregio, salvo che il vincolo paesaggistico fosse stato posto per il notevole interesse pubblico esclusivamente riferito ai boschi.

Intervento normativo derivato da situazioni di problematicità in quella che resta la prima regione italiana per territorio boscato, quello approvato a fine 2021 in Consiglio regionale.

La strada percorsa a livello legislativo per risolvere le viscosità burocratiche del settore forestale non è stata però condivisa dal giudice delle leggi.

Con tecnica consueta, la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento e stigmatizza immediatamente due errori insiti nei presupposti della legge impugnata.

Innanzitutto, il pacifico riconoscimento del fatto che la materia è ricompresa in ambiti caratterizzati dalla titolarità esclusiva della potestà legislativa in capo al legislatore statale, versandosi in materia ambientale; tale asserzione deriva anche dagli atti processuali, ed il collegio non manca di sottolinearlo.

Il secondo errore è costituito dalla pretesa, da parte della Regione, di potere approvare una norma interpretativa, o riproduttiva della norma statale, che si intenderebbe esplicitare o chiarire in alcune parti ritenute ambigue.

La Corte ribadisce la propria giurisprudenza in base alla quale anche la semplice riproduzione della fonte statale ne determina novazione e pertanto produce illegittimità (fra le altre, sentenza 144/2021, per attenersi ad una fra le più recenti).

Il ragionamento della Corte si chiude, facendo notare come la legge regionale toscana neppure abbia riprodotto fedelmente la normativa statale, ma la abbia innovata in maniera sostanziale.

Dopo aver ricordato come l'interpretazione della normativa statale spetti, in via di interpretazione autentica, allo stesso legislatore statale, ma in via amministrativa agli organi dello Stato decentrati sul territorio, in questa materia tipicamente alle soprintendenze, i giudici della Consulta ricorrono ad ampia giurisprudenza amministrativa per illustrare la differenza fra le attività agro silvo pastorali per così dire minori, normalmente esonerate dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica e le pratiche selvicolturali (esonerate, ma solo in aree vincolate *ex lege*, non in aree vincolate da provvedimento amministrativo).

## 5. 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 2023, né quelli che alla data del 31 dicembre 2022 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 ricorso 47 del 2022, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 7, comma 1, della legge regionale 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

La norma *sub iudice* consente, nell'ambito delle zone rurali, a fini di ampliamento degli edifici adibiti ad attività agrituristica, il trasferimento di volumetrie all'interno del medesimo territorio comunale, ovvero anche tra comuni differenti, purché all'interno della stessa proprietà che si estenda senza soluzione di continuità su due circoscrizioni comunali limitrofe.

Soprattutto il fatto che la superficie di "atterraggio" (termine utilizzato dalla stessa Corte) possa collocarsi anche a diversi chilometri di distanza fa sostenere all'Avvocatura dello Stato che le norme regionali violano gli articoli 9 e 117, secondo comma lett. s), della Costituzione, in punto di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio.

Il patrono di parte ricorrente invoca anche il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Toscana si è dotata di un PIT (Piano di indirizzo territoriale), con valore di piano paesaggistico, oggetto di intesa con lo Stato, con il quale si è impegnata a consentire nuove edificazioni in territorio rurale solo in casi eccezionali e residuali.

Si tratta di argomentazione ormai nota.

Il fatto che fra i differenti parametri interposti richiamati vi sia la legge 1150/1942 (la fondamentale legge urbanistica), completa l'impugnazione e determina l'invocazione del limite dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

