

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Rapporto sulla legislazione

anno 2020

A cura di:

Segretariato generale
Direzione di Area Assistenza istituzionale

Alla stesura del rapporto hanno collaborato i seguenti Settori:

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

Giugno 2021

Rapporto sulla legislazione : anno 2020 / Consiglio regionale della Toscana ; a cura del Segretariato generale e della Direzione di Area Assistenza istituzionale Settore Assistenza giuridica e legislativa. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana , 2021. - 284 p. ; 30 cm

328.370 945 5

Legislazione regionale - Toscana - 2020 - Rapporti di ricerca

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

Cura redazionale: *Carla Paradiso e Antonella Meucci*

Copertina: *Patrizio Suppa*

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

Indice

Nota introduttiva (I. Cirelli)	pag. 7
Relazioni sulle politiche legislative:	
Politiche istituzionali (I. Cirelli)	pag. 15
Politiche agricole (B. Pieraccioli)	pag. 30
Politiche per lo sviluppo economico (C. Prina Racchetto)	pag. 42
Politiche sanitarie e sociali (C. Belmonte)	pag. 66
Politiche culturali e del lavoro (C. Orione)	pag. 83
Politiche per il governo del territorio (D. Ferraro)	pag. 107
Politiche per la tutela dell'ambiente (F. Casalotti)	pag. 120
Politiche per la mobilità e le infrastrutture (A. Traniello Gradassi)	pag. 153
Politiche europee (P. Garro)	pag. 167
Gli atti e la programmazione nella Prima Commissione permanente (R. Casini)	pag. 173
La fase di approvazione del Piano regionale cave: il raggiungimento di un traguardo di legislatura (R. Bardocci – S. Fantini)	pag. 176
Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali (L. Roggi)	pag. 183
Iniziativa legislativa ed esame d'aula (A. Tonarelli)	pag. 193
Produzione legislativa dell'anno 2020 e caratteri qualitativi (C. Paradiso)	pag. 215

Partecipazione al processo legislativo:

Commissione di controllo (M. Santoro)	pag. 249
Consiglio delle autonomie locali (CAL) (M. Poli)	pag. 252
Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (M. Poli)	pag. 255
Commissione regionale pari opportunità (CRPO) (A. Accardo)	pag. 258

L'attività regolamentare
(M. Mingioni)

pag. 263

Contenzioso costituzionale
(E. Righi)

pag. 271

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

- *per l'Assistenza generale alle commissioni consiliari*
Maria Cecilia Tosetto, Fulvia Agus, Mariateresa Lumachi, Alberto Nistri,
Alessandro Zuti
- *per l'Analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche*
Luciano Moretti, Francesca Cecconi
- *per la raccolta dei dati normativi*
Elisabetta Crescioli, Alessandro Silei

NOTA INTRODUTTIVA

NOTA INTRODUTTIVA

Ilaria Cirelli

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LE POLITICHE LEGISLATIVE

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

1.1 LE LEGGI IN PERIODO DI EPIDEMIA

Le leggi varate dalla Prima Commissione nel 2020 risentono, per una parte, dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle pesanti conseguenze economico-sociali che ad essa hanno fatto seguito.

Ciò si può riscontrare non solo nelle singole disposizioni contenute nelle leggi finanziarie recanti interventi di varia natura: sostegno economico ad attività imprenditoriali particolarmente danneggiate dalla crisi, proroga di termini per adempimenti da parte di enti locali, azioni mirate ad alleviare disagi economici delle famiglie in difficoltà, riduzione della pressione tributaria; ma anche in altre leggi specificamente rivolte a disciplinare questioni istituzionali emerse nell'attuazione delle misure di contenimento dell'epidemia a cui i componenti degli organi consiliari hanno dovuto attenersi.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla legge regionale 77/2020 (Disposizioni urgenti in materia di rimborsi per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata da COVID-19).

A fronte delle polemiche sollevate in merito alla percezione, da parte dei consiglieri regionali, del rimborso spese durante il lockdown, il preambolo della legge citata ben evidenzia le ragioni, nell'ambito e nel rispetto del quadro giuridico vigente, che hanno condotto alla volontà politica dei consiglieri stessi di consentire che una parte del rimborso spese ad essi spettanti per i mesi di agosto e settembre venisse trattenuto per essere destinato come contributo di solidarietà alle situazioni di crisi derivanti dall'emergenza epidemiologica. Infatti l'articolo 6 bis della legge regionale 3/2009 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale) configura un vero e proprio diritto soggettivo all'intera corresponsione mensile del rimborso per ogni mese dell'anno, rendendo non disponibile al singolo consigliere regionale la rinuncia alla percezione degli importi ivi previsti; infatti il comma 4 dello stesso articolo stabilisce un metodo di calcolo volto alla forfetizzazione mensile del rimborso spese in maniera onnicomprensiva, concernente quindi ogni tipologia di spesa, spesa differenziata per ogni consigliere in base al suo luogo di residenza, prescindendo dall'effettiva presenza in sede e dal rimborso per spese di viaggio, così come peraltro è dimostrato dall'avvenuta abrogazione dell'articolo 8 previgente che prevedeva lo specifico rimborso spese di trasporto.

A seguito del perdurare dell'emergenza epidemiologica sono state approvate altre due leggi regionali sul tema: la legge regionale 91/2020 (Rimborso

spese per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali e riduzione del trattamento economico in caso di emergenze epidemiologiche. Modifiche alla l.r. 3/2009) e la legge regionale 92/2020 (Disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009 e alla l.r. 91/2020).

La legge regionale 91/2020, al fine di concorrere all'obiettivo della limitazione della spesa per il funzionamento degli organi politici e sulla scorta della legge regionale 77/2020, ora citata, appartenente alla decima legislatura, interviene sulla disciplina a regime dettata dalla legge regionale 3/2009 e stabilisce di non erogare la quota variabile mensile del rimborso spese dei consiglieri regionali qualora, al verificarsi di emergenze epidemiologiche, il Consiglio e le sue articolazioni siano chiusi per un periodo superiore ai quindici giorni e i rispettivi componenti siano convocati, o autorizzati a partecipare, alle rispettive sedute, esclusivamente in modalità telematica per motivi di sicurezza sanitaria. In queste ipotesi, infatti, sono assenti i parametri di calcolo necessari ai fini dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 6 bis della legge regionale 3/2009, concernenti lo spostamento territoriale del consigliere, spostamento necessario per raggiungere la sede del Consiglio regionale. Nel caso invece di convocazione contemporanea in presenza ed in modalità tematica la disposizione non si applica.

Tale ultima legge viene tuttavia rapidamente modificata con la legge regionale 92/2020 (la legge regionale 91/2020 è del 3 novembre, la legge regionale 92/2020 è del 10 novembre) che, in un'ottica di complessiva riduzione della spesa politica, per un verso riduce, al presidente di commissione nonché al vicepresidente ed al segretario di commissione, l'importo dell'indennità di funzione e la quota fissa del rimborso spese per l'esercizio del mandato, per un altro novella la disciplina dell'articolo 7 bis della legge regionale 3/2009, introdotta solo pochi giorni prima dalla legge regionale 91/2020, stabilendo che nelle sedute del Consiglio regionale convocate in modalità mista, ai consiglieri che si collegano da remoto dall'esterno dei locali del Consiglio regionale si applica una riduzione del cinque per cento della quota variabile di cui all'articolo 6 bis, comma 4.

Nell'ambito delle leggi di questa tipologia va infine menzionata la legge regionale 100/2020 (Disposizioni di carattere finanziario. Ratifica di variazione di bilancio ai sensi dell'articolo 109 del d.l.18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2020. Modifiche alla l.r. 81/2019). La legge consente la ratifica da parte del Consiglio regionale della variazione al bilancio di previsione finanziario 2020-2022 approvata dalla Giunta regionale con delibera n. 1310 del 26/10/2020. Attraverso tale delibera, si era provveduto a variare il bilancio di previsione 2020-2022 per recepire la riprogrammazione del Programma operativo regionale (POR) del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Programma operativo regionale (POR) del Fondo sociale europeo (FSE) 2014-2020, così come precedentemente prevista dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1089 del 03/08/2020.

Sulla base dell'accordo stipulato in data 10 luglio 2020 con la Presidenza del Consiglio dei ministri-Ministro per il Sud e la Coesione territoriale e in linea con quanto previsto dall'articolo 126, comma 10 del decreto-legge 18/2020, la Regione Toscana ha dunque provveduto a riprogrammare parte delle risorse comunitarie relative al POR FESR e al POR FSE 2014-2020, impegnandole su interventi urgenti e necessari a fronteggiare l'emergenza COVID-19 in determinati settori ritenuti prioritari (emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro, sociale).

È stata dunque utilizzata la deroga all'articolo 51 del decreto legislativo 118/2011 (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) prevista dall'articolo 109, comma 2-bis del decreto-legge 18/2020 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) il quale, per l'esercizio finanziario 2020, dispone che:

a) le variazioni al bilancio di previsione possono essere adottate dall'organo esecutivo in via di urgenza opportunamente motivata, salva ratifica con legge, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro i successivi novanta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine;

b) in caso di mancata o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo, l'organo consiliare è tenuto ad adottare con legge nei successivi trenta giorni, e comunque entro il 31 dicembre dell'esercizio in corso, i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata.

1.2 LA LEGGE SUI BENI COMUNI

Una delle leggi più importanti del 2020 è certamente la legge regionale 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto). La legge, che costituisce una novità assoluta nel panorama legislativo regionale italiano, realizza una prima disciplina della categoria dei beni di diritto comune; tale categoria per lungo tempo presente soltanto in dottrina, è stata positivizzata dallo statuto regionale in attuazione del quale si pone la legge regionale 71/2020.

Con la legge statutaria 64/2018 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello Statuto) si era infatti inserita tra le finalità prioritarie della Regione Toscana *“la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita*

delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi.”

La legge regionale 71/2020 conclude un iter lungo e complesso che ha visto la presentazione, durante la legislatura, di varie proposte di legge sul tema e lo svilupparsi di un ampio dibattito sui limiti della competenza legislativa regionale nella materia, considerata anche l'assenza di un quadro nazionale di riferimento.

La legge regionale in parola detta i criteri cui improntare una corretta gestione di questi beni, e individua una serie di strumenti funzionali al raggiungimento dei suoi scopi quali la banca dati dei beni comuni e delle esperienze in essere, agevolazioni e forme di sostegno al governo collaborativo dei beni comuni. Particolare importanza riveste lo strumento del patto di collaborazione, ossia l'accordo con cui i cittadini attivi, i proprietari dei beni comuni e gli enti pubblici organizzano, in maniera cooperativa e senza fine di lucro, gli interessi relativi alle utilità generate dai beni comuni stessi. Inoltre è previsto un regolamento attuativo per i beni regionali e, nel rispetto dell'autonomia degli enti locali nella gestione dei beni comuni, sono contemplati i regolamenti locali sulla gestione dei beni comuni da redigere, comunque, in conformità ai principi della legge.

Interessante ricordare i diversi ambiti in cui si esprime la potestà legislativa con la legge in esame: in rilievo innanzitutto la distinzione tra beni di proprietà regionale, in ordine ai quali con la legge regionale 71/2020 si è esercitata la potestà legislativa residuale, in capo alla Regione, temperata dal rispetto dei principi generali in materia di demanio e patrimonio di cui all'articolo 119 della Costituzione e, per il loro tramite, intersecante l'ordinamento civile, materia di competenza esclusiva statale e beni di proprietà dei comuni, soggetti al diritto civile, ma tutelati anche dal principio di autonomia amministrativa-regolamentare in materia patrimoniale, di cui agli articoli 114 e 119 della Costituzione, rispetto ai quali sussiste una potestà legislativa concorrente della Regione relativamente alla loro destinazione, come aspetto del governo del territorio. Per quanto riguarda i beni di proprietà privata, prevedendo la proposta di legge una gestione consensuale dei beni comuni (v. articolo 8, comma 1), anche rispetto al proprietario, si può parlare ancora una volta di competenza legislativa concorrente relativamente alla loro destinazione, come aspetto del governo del territorio, mentre la competenza esclusiva statale in materia di diritto civile risulta per così dire intersecata, ma non violata. In ogni caso, la legge presenta una sottesa competenza legislativa residuale per quanto riguarda la materia del sociale: come per l'assegnazione ad una associazione di volontariato di un edificio pubblico inutilizzato. L'intervento interessa anche la materia del coordinamento del sistema tributario (per le parti afferenti i tributi locali), di competenza concorrente fra Stato e Regione.

1.3 LE DUE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA INTEGRATA E POLIZIA LOCALE

La legge regionale 11/2020 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 22/2015) ha inteso riunire in un unico testo, con l'apporto di varie novità, i contenuti normativi di due leggi vigenti che vengono contestualmente abrogate: la legge regionale 38/2001 (Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana) e la legge regionale 12/2006 (Norme in materia di polizia comunale e provinciale). La legge regionale in parola verte principalmente in materia di polizia amministrativa locale, di competenza legislativa residuale della Regione, ma contiene anche disposizioni in materia di politiche per la sicurezza urbana.

Sul piano dei contenuti, la legge ha previsto modalità innovative quali iniziative di sicurezza partecipata e progetti speciali, con la finalità di coinvolgere sia le istituzioni pubbliche sia il tessuto associativo e le risorse di cittadinanza attiva. In particolare essa assume il concetto di sicurezza urbana come definito dal decreto-legge 14/2017 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città) che non contempla interventi soltanto in tema di ordine e sicurezza pubblica di competenza statale, ma azioni coordinate fra i vari livelli istituzionali in un'ottica pluridimensionale che interessa anche le situazioni di degrado, marginalità sociale e bisogni di riqualificazione urbana. La legge regionale 11/2020 sostiene la libera iniziativa dei cittadini che si organizzano per interventi di sicurezza partecipata ed impone alle strutture di polizia locale moduli operativi di comunità in ascolto delle esigenze del territorio di riferimento.

Sul piano della competenza legislativa al fine d'inquadrare l'intervento legislativo è stata chiarita, in sede istruttoria, la distinzione tra sicurezza pubblica e sicurezza urbana, definita la prima come il complesso delle *misure preventive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni dei cittadini e dei loro beni* (articolo 159 del d.lgs. 112/1998) e la seconda invece attinente al contrasto e alla prevenzione di *fenomeni criminosi o di illegalità quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori o disabili ovvero che riguardano fenomeni di abusivismo quale l'illecita occupazione di spazi pubblici o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti* (articolo 54 comma 4 bis del d.lgs. 267/2000 TUEL).

Nonostante la differenza contenutistica, le due fattispecie rientrano comunque nella materia *sicurezza* di cui all'articolo 117 secondo comma lettera h) della Costituzione, dunque di competenza esclusiva dello Stato. Va però precisato come, anche in considerazione della vigenza del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, è stato, ed è, ritenuto ammissibile l'intervento legislativo regionale in materia di *politiche* per la sicurezza urbana, con una

particolare attenzione, tuttavia, a non interferire con la competenza statale così come ora individuata.

In realtà la legge regionale 11/2020 è risultata sconfinare dal proprio ambito di competenza e, a fronte della minaccia d'impugnazione da parte del Governo ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, in seguito alle osservazioni fatte pervenire dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Regione Toscana ha provveduto con la legge 39/2020 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020) a reintervenire nella materia.

La Regione è stata invitata a rivalutare gli articoli della legge regionale 11/2020 che limitano alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale la possibilità di essere coinvolte in varie attività previste dalla legge, nonché la disposizione relativa all'inedito potere della polizia municipale di composizione bonaria dei dissidi tra privati che, come peraltro era stato rilevato nell'ambito della scheda di legittimità dell'ufficio legislativo, era da ricondursi alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di esclusiva competenza statale.

Con la legge regionale 39/2020 sostanzialmente si esplicita nel preambolo che il riferimento alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale è da intendersi esteso a tutti gli enti del Terzo settore costituiti in conformità al relativo codice e si abroga l'articolo 44 della legge regionale 11/2020 sul potere di risoluzione delle controversie tra privati.

1.4 LA LEGGE ISTITUTIVA DELLA FONDAZIONE PER LA FORMAZIONE POLITICA E ISTITUZIONALE

La legge regionale 79/2020 istituisce la Fondazione per la formazione politica e istituzionale. Secondo il legislatore toscano la crescente complessità sociale, culturale ed economica in cui si trovano oggi ad operare le pubbliche amministrazioni, richiede la predisposizione di itinerari di formazione politico-scientifica e amministrativa che mirino a qualificare sempre più l'impegno nelle istituzioni e ad incrementare la capacità di analisi ed, in generale, di governo dei giovani eletti nell'amministrazione regionale e negli enti locali.

La Fondazione non ha carattere di ente commerciale atteso il carattere gratuito della sua attività e delle sue prestazioni e ciò spiega la mancata applicazione delle disposizioni in materia di tutela della concorrenza e di anticorruzione e quindi la deroga alle norme regionali che attribuiscono adempimenti in materia al Presidente della Giunta e alla Giunta stessa. Il Consiglio regionale è socio fondatore della Fondazione e gli oneri finanziari e strumentali del suo funzionamento sono a carico del Consiglio stesso. È possibile, e auspicata, la partecipazione di ulteriori soggetti quali, ad esempio, le associazioni rappresentative degli enti locali.

Tra queste, di primaria importanza, l'unione delle province italiane (UPI) della Toscana e, in particolare, anche alla luce della centralità rivestita dai comuni all'interno del complessivo tessuto amministrativo, l'associazione regionale dei comuni della Toscana (ANCI-Toscana), in modo da valorizzare appieno una delle finalità principali della Fondazione, consistente nell'attività di formazione in favore della rappresentanza politico-elettiva che opera a livello locale al fine di fornire gli strumenti per gestire al meglio la crescente complessità dell'attività di governo territoriale.

1.5 LE DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLE PRESTAZIONI PROFESSIONALI RESE A FAVORE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E LOCALE E DELLA COMMITTENZA PRIVATA NELL'AMBITO DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

La legge regionale 35/2020 si colloca nell'ambito della disciplina statale relativa all'equo compenso delle prestazioni professionali e detta disposizioni tese a tutelare le prestazioni acquisite dalla Regione e dagli enti del sistema regionale e locale, nonché di quelle rese sulla base di istanze presentate alla pubblica amministrazione da parte di cittadini e imprese.

In particolare, l'articolo 24 del decreto legislativo 50/2016 definisce equo il compenso determinato in maniera proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro svolto dal professionista, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione, e vieta alle pubbliche amministrazioni di condizionare la corresponsione dei compensi al finanziamento dell'opera progettata, nonché di prevedere quale corrispettivo forme di sponsorizzazione o di rimborso.

L'articolo 19 quaterdecies del decreto-legge 148/2017 convertito dalla legge 172/2017 ha introdotto la disciplina dell'equo compenso nella legge professionale forense, estendendone poi l'applicazione alle prestazioni rese da tutti i professionisti, ed ha previsto che: *La pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti.*

La competenza legislativa regionale è esercitata nella materia tutela del lavoro, appartenente alla competenza concorrente Stato-Regioni di cui all'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

L'articolo 2 della legge regionale 35/2020 prevede che nelle procedure di acquisizione di servizi professionali sia assicurato ai professionisti un equo compenso in relazione alla quantità, qualità, al contenuto e alle caratteristiche delle prestazioni richieste, come previsto dal decreto-legge 148/2017, ovvero sulla base dei parametri prefissati con decreti ministeriali relativamente alle diverse professioni. Nel caso di professioni per le quali non siano stati approvati specifici parametri, il compenso è determinato con riferimento a prestazioni similari, anche se rese da categorie professionali diverse. L'articolo specifica che la procedura dev'essere impostata in modo tale da evitare il ricorso a criteri di valutazione

dell'offerta che possano risultare potenzialmente idonei a creare uno squilibrio fra prestazioni professionali rese e compensi. Inoltre, si rimarca l'esigenza di valutare le singole clausole dello schema di contratto per evitare di incorrere in clausole di natura vessatoria, come definite dalla normativa professionale forense.

L'articolo 3 intende responsabilizzare la committenza privata delineando un percorso virtuoso nel rapporto col professionista. La norma prevede che all'istanza autorizzativa o di intervento diretto da presentare alla pubblica amministrazione sia allegata, a pena di improcedibilità, una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, redatta nelle forme di cui al testo unico emanato con decreto del Presidente della Repubblica 44/2000 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), con la quale sia attestata la sottoscrizione di lettere di affidamento di incarico ai professionisti, ove sono definiti compensi equi e termini certi per il pagamento degli stessi, nonché l'avvenuto adempimento delle obbligazioni assunte. Si stabilisce inoltre che la Giunta regionale, approvi con deliberazione le linee guida sulle modalità di controllo, anche a campione, delle dichiarazioni rese, sulla base delle quali le amministrazioni di cui all'articolo 1 adotteranno la propria disciplina.

1.6 LE LEGGI MANUTENTIVE

Si segnala in primo luogo la legge regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019).

Nella scheda di legittimità sulla proposta di legge 411 sono stati ripresi i contenuti della legge di manutenzione, definiti dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) con l'avvertenza di ciò che comporta la presenza, nella legge di manutenzione, di contenuti diversi da quelli previsti dalla citata disposizione. Tale presenza, oltre che al rilievo circa la disomogeneità delle disposizioni rispetto a quelle manutentive, dà luogo infatti a modifiche di carattere sostanziale che attengono al merito della materia, e che, in quanto tali, dovrebbero essere frutto di scelte politiche, assunte dalle commissioni competenti in sede referente. Sotto tale specifico profilo sono state segnalate, una serie di disposizioni prive di carattere manutentivo, espunte quindi dall'articolato.

Anche la legge regionale 63/2020 (Disposizioni in materia di decorrenza degli incarichi dirigenziali, commissioni di concorso, termini di validità delle graduatorie concorsuali e azioni positive. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 38/2019 e 4/2008) ha natura sostanzialmente manutentiva, in un ambito settoriale, ed in particolare in materia di personale. Tra le molte disposizioni a cui si apportano modifiche si evidenzia l'originalità della previsione di compenso eventuale per le funzioni di componente delle commissioni di concorso, legata all'opzione per lo svolgimento dell'incarico, da parte del dipendente regionale, come attività extra-impiego, dopo che le norme nazionali hanno consentito la remunerabilità in via astratta anche in cumulo con gli emolumenti di lavoro. Si

segnala anche l'intervento per il superamento della discrasia tra norme regionali e statali sulla validità delle graduatorie concorsuali e sulla loro possibilità di scorrimento.

1.7 IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

La legge regionale 15/2020 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 155/2019) integra una tipica legge provvedimento: successivamente si provvederà a disciplinare, a regime, il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio da parte della Giunta in presenza di determinate condizioni.

Infatti con la legge regionale 30/2020 (Riconoscimento debiti fuori bilancio. Modifiche alla l.r. 1/2015) s'inserisce nella legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008) l'articolo 28 bis che individua l'organo competente ad adottare l'atto di riconoscimento, da parte della Regione, di debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 73, comma 4, del decreto legislativo 118/2011, si provvede con deliberazione della Giunta regionale nei casi in cui le risorse finanziarie necessarie al pagamento delle somme poste a carico dell'ente siano state preventivamente accantonate nell'ambito del fondo rischi per contenziosi del bilancio di previsione.

1.8 LE LEGGI FINANZIARIE

Numerose le leggi finanziarie approvate nell'anno 2020.

La legge regionale 28/2020 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2020 – 2022), la legge 29/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020–2020. Prima variazione), la legge regionale 75/2020 (Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020–2022), la legge regionale 76/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020–2022. Assestamento e seconda variazione), la legge regionale 93/2020 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2020–2022. Modifiche alla l.r. 73/2005 e alla l.r. 19/2019), la legge regionale 94/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020–2022. Terza variazione), la legge regionale 97/2020 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2021), la legge regionale 98/2020 (Legge di stabilità per l'anno 2021), la legge regionale 99/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2021–2023).

Dall'esame compiuto in fase istruttoria sulle proposte di legge, emerge come le disposizioni normative hanno, in generale, presentato il necessario collegamento con il bilancio o le sue variazioni e rispettato, dunque, il principio

di omogeneità della legge. Non si può dire altrettanto degli emendamenti a tali atti, soprattutto con riguardo a quelli portati direttamente all'esame dell'aula.

La legge regionale 75/2020 (Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020-2022) è stata portata direttamente in aula senza passare dalla Prima Commissione né dalle altre commissioni per i pareri secondari. Essa reca per lo più contributi straordinari, incrementi su spese già autorizzate, ma anche interventi normativi (v. articoli 1 e 3). Desti perplessità la formulazione del titolo che reca il collegamento alla legge di assestamento (la legge regionale 76/2020) che, per la verità, è stata oggetto di emendamenti che ne hanno modificato anche il titolo: Bilancio di previsione finanziario 2020-2022. Assestamento e seconda variazione. Il collegamento, in altri termini, dovrebbe essere ad una variazione di bilancio e non all'assestamento.

2. L'ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

Nel 2020, tra le proposte di legge esaminate in questa relazione, solo tre sono entrate in vigore nei termini ordinari, quattordici prevedono un'entrata in vigore diversa: ovvero dieci prevedono l'entrata in vigore nel giorno stesso della pubblicazione e quattro nel giorno successivo a quest'ultima.

Permane dunque un utilizzo eccessivo dell'entrata in vigore anticipata delle leggi, soprattutto dell'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, peraltro non giustificata da motivi specifici, come già rilevato nella relazione afferente alle leggi del 2019.

3. POLITICHE ISTITUZIONALI DELLA DECIMA LEGISLATURA

Nella decima legislatura della Regione Toscana, le politiche istituzionali si qualificano per alcuni grandi temi che possono essere indicati, in estrema sintesi, con riferimento al complesso trasferimento delle funzioni provinciali in attuazione della riforma Delrio, alla fusione dei comuni, agli interventi mirati alla semplificazione amministrativa ed alla modifica del sistema di programmazione.

Pressoché tutte ispirate da interventi legislativi statali di cui costituiscono attuazione, non tutte invece si sono espresse nell'ambito di un unico provvedimento, alcune si sono infatti sviluppate e consolidate durante tutto l'arco della legislatura dando luogo a numerosi interventi di modifica delle leggi madre o di ulteriore livello attuativo rispetto ad esse, o anche a singole leggi settoriali.

La legge regionale 22/2015 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014) ha avuto per oggetto prioritario l'attuazione della legge 56/2014 ed il riordino delle funzioni, non fondamentali,

esercitate dalle province e dalla Città metropolitana. Oltre a provvedere nel dettaglio al trasferimento di funzioni, personale, beni e rapporti alla Regione, si è provveduto al trasferimento di talune funzioni ai comuni capoluoghi (turismo, albi del terzo settore) e alle unioni di comuni (forestazione). Per la prima volta nella legislazione regionale si è intervenuti per disciplinare i rapporti tra Regione e Città metropolitana di Firenze, valorizzando così il ruolo del nuovo ente.

Con la legge 22/2015 la Regione Toscana, dunque, ha cominciato a rivestire, dal 2016, anche il ruolo di ente di gestione di molte delle funzioni non fondamentali già esercitate dalle province. La legge ha previsto un sistema articolato di trasferimento di funzioni basato sul sistema degli accordi a cui viene demandata l'individuazione, in primo luogo, del personale provinciale da trasferire e successivamente, sempre con riferimento alle funzioni trasferite, i beni, le risorse strumentali e i rapporti attivi e passivi. I contenuti degli accordi tra Regione, province o Città metropolitana erano destinati ad essere successivamente recepiti da atti legislativi.

In relazione alle funzioni da trasferire dalle province ai comuni erano previsti, anche in questo caso, appositi accordi tra province e comuni, destinati ad essere recepiti mediante decreti dei Presidenti delle province.

La riforma, prima in Italia, per il trasferimento a Costituzione invariata, delle funzioni e del personale delle province ha richiesto ben quattordici tra leggi di modifica e di recepimento degli accordi tra gli enti interessati, leggi che si sono succedute sino alla fine del 2017.

Altro tema di particolare importanza che si sviluppa nell'ambito della sempre maggiore ricerca di strumenti di razionalizzazione e di semplificazione per l'esercizio delle funzioni amministrative e che, nell'arco della decima legislatura, ha animato il dibattito politico e posto quesiti di varia natura al legislatore toscano, è stato quello delle fusioni dei comuni. Strumento visto con favore dalle forze di maggioranza al governo della Regione e senz'altro più adeguato dal punto di vista aggregativo rispetto alle forme, diverse, di esercizio associato delle funzioni, non ha tuttavia riscontrato un successo pieno nella sua realizzazione. Nella decima legislatura le leggi di fusione sono sei: tre nel 2016, due nel 2017 ed una nel 2018; molto più numerose le proposte di legge di fusione non andate a buon fine. Le motivazioni di ciò appaiono molteplici, una delle quali è che il Consiglio regionale ha sempre osservato, come orientamento in merito alle fusioni, il pieno rispetto della volontà delle comunità interessate che, in molti casi, hanno posto resistenza al progetto di aggregazione che gli veniva prospettato.

Volontà popolare al cui accertamento, connotato da un discreto margine di verosimiglianza e possibilmente effettuato prima del referendum (in modo da evitarne lo svolgimento se le previsioni erano negative), sono state dedicate la gran parte delle modifiche apportate in questi anni al titolo V della legge regionale 62/2007.

Il dibattito politico si è incentrato non tanto sulla necessità delle fusioni comunali, su cui, in via teorica, quasi tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione concordavano, quanto appunto sul peso da attribuire, nella decisione consiliare, alla volontà delle popolazioni coinvolte nella fusione e soprattutto alle modalità di verifica delle stesse volontà nelle fasi antecedenti il referendum consultivo.

Si sono dunque susseguite due leggi di modifica statutaria, la prima, la legge regionale 57/2015 che ha abbassato, il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di iniziativa popolare ed il numero dei consigli comunali di cui si richiede la deliberazione a tal fine. Si è voluto, in altri termini, far coincidere l'ambito territoriale di raccolta delle firme, necessarie per la presentazione delle proposte di fusione, di iniziativa popolare, con quello della, eventuale, successiva consultazione referendaria. La seconda legge statutaria, la 23/2017 (Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto) è reintervenuta sulla disposizione per introdurre una relazione diretta tra il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare in materia di fusione di comuni ed il peso demografico dei comuni interessati.

Da segnalare, poi, casi particolarmente complessi che hanno determinato accesi dibattiti politici e posto problemi interpretativi circa le disposizioni interessate. Si ricorda, in primo luogo, la richiesta nel 2017 al Collegio di garanzia statutaria, di una consulenza giuridico-istituzionale, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008. Oggetto della richiesta la vicenda che accomunava la proposta di legge 1 di iniziativa popolare (Istituzione del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo) e la proposta di legge 68 d'iniziativa della Giunta regionale, istitutiva del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano per fusione degli stessi comuni, proposte di legge connesse per la presenza, in entrambe, del Comune di Chiusi della Verna quale oggetto di fusione. E ancora, si ricordano i casi che hanno portato alla presentazione di ricorsi amministrativi con cui vengono sollevano vizi di legittimità su atti del procedimento legislativo afferente le proposte di fusione.

In particolare si ricordano due ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, il primo del 14 novembre 2017, avente per oggetto la dichiarazione di procedibilità ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 51/2010 sulla proposta di iniziativa popolare relativa all'Istituzione del Comune delle Crete Senesi per la fusione dei Comuni di Asciano e di Rapolano Terme, il secondo del 27 novembre, sempre del 2017, relativo alla proposta di legge istitutiva del Comune di Laterina Pergine Valdarno per fusione dei Comuni di Laterina e di Pergine Valdarno, ed avente per oggetto l'impugnazione, tra gli altri, della deliberazione 52/2017 del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo.

La presentazione di questi ricorsi ha assunto particolare rilievo anche per la sentenza 2/2018 della Corte Costituzionale che interviene in materia con la definizione di quale rapporto intercorra tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 133 secondo comma della Costituzione, e di quali ambiti siano riservati al sindacato, rispettivamente, del giudice amministrativo e della Corte costituzionale.

Da ricordare, infine, come nel tentativo di ostacolare le leggi di fusione tramite la via amministrativa eccependo illegittimità ed irregolarità, vi sia stata anche la presentazione di un ricorso gerarchico improprio da parte del Comitato "No alla fusione Torrita di Siena -Montepulciano", avverso le due deliberazioni comunali di avvio dell'iter di fusione.

Con la legge regionale 49/2019 (Disposizioni sugli enti locali. Modifiche alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 22/2015), oltre ad intervenire su alcuni profili della disciplina in materia di autonomie locali, si è provveduto a ridisciplinare il procedimento legislativo relativo alle proposte di legge di fusione di comuni di cui all'articolo 62 della legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali) chiarendo gli aspetti che avevano dato luogo a dubbi e a controversie, fornendo una sorta d'interpretazione autentica dei profili problematici.

Dicevamo, altra politica perseguita in ambito istituzionale durante la decima legislatura, rilevante per contenuti e per numero di leggi coinvolte, è quella tendente alla sempre maggiore realizzazione della semplificazione nell'ambito dei procedimenti amministrativi e nel settore della programmazione. In alcuni casi il legislatore toscano ha provveduto ad interventi trasversali correttivi di molteplici leggi vigenti, con la finalità di semplificare, con un unico atto, tempi e procedure.

Ci si riferisce, tra le altre, alla legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009).

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

Con l'ultimo intervento citato, al fine di rendere omogenea la disciplina degli enti e delle agenzie dipendenti dalla Regione, sono state inserite, nelle leggi nelle quali non erano previste espressamente ma, semplicemente applicate in via di prassi amministrativa, le disposizioni relative al piano della qualità della prestazione organizzativa e della conseguente valutazione dell'organo di vertice amministrativo. Inoltre, per favorire l'abbreviazione dei tempi di approvazione degli atti di programmazione e di bilancio degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione, è stata prevista una tempistica uniforme per quanto concerne i passaggi istituzionali di tali procedimenti.

Con la legge regionale 15/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015) si interviene su ben venticinque leggi di settore per adeguarle, con un unico atto, al nuovo modello di programmazione delineato dalla legge regionale 1/2015.

La legge regionale 80/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016) prosegue negli obiettivi perseguiti dalla legge regionale 15/2017 relativi alla semplificazione e alla riduzione dei tempi della programmazione, in attuazione del nuovo modello di programmazione previsto dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2018.

E ancora, nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione di tempi e procedure, si segnalano gli interventi di cui alla legge 24/2017 (Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 40/2012), alla legge 25/2017 (Disposizioni in materia di conferenza di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 40/2009, 10/2010), e alla legge 54/2017 (Disposizioni regionali in materia di contratti pubblici. Modifiche alla l.r. 38/2007).

La ragion d'essere della legge regionale 24/2017 veniva individuata nelle esigenze di semplificazione relative alla modalità d'invio del parere del Collegio dei revisori dei conti sulle leggi finanziarie, in modo da consentire, da un lato, il rispetto, non sempre agevole, dei termini previsti per l'approvazione delle leggi finanziarie, e dall'altro di tener conto della necessità, da parte del Consiglio, di disporre del parere del Collegio nel momento dell'esame delle proposte di legge interessate. La soluzione procedurale adottata è consistita nel prevedere l'invio contestuale delle proposte di legge finanziarie al Consiglio e al Collegio dei revisori ai fini dell'espressione del parere che verrà, poi, trasmesso, da quest'ultimo, direttamente alla Giunta e al Consiglio.

La legge regionale 25/2017 interviene sulla disciplina della conferenza dei servizi di cui alla legge regionale 40/2009 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa) per adeguarla alle disposizioni della legge 241/1990, novellate, nel segno di una maggiore semplificazione, dal decreto legislativo 127/2016.

La legge regionale 54/2017 novella la legge regionale 38/2007 in materia di contratti pubblici, per introdurre, a fini di semplificazione amministrativa, nella disciplina regionale sui contratti pubblici la disposizione di cui all'articolo 56, secondo comma, della direttiva 2014/24/CE del Parlamento europeo che prevede che nelle procedure di gara aperte possano essere esaminate subito le offerte, prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione.

In questa breve disamina delle politiche istituzionali della decima legislatura vanno, infine, segnalate due leggi statutarie che hanno introdotto nell'ordinamento regionale importanti principi, declinati poi nell'ambito di leggi ordinarie, relative alla loro attuazione.

La legge statutaria regionale 64/2018 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello statuto) ha inserito la tutela dei beni comuni tra le finalità prioritarie della Regione inserendo nell'articolo 4 dello statuto la lettera m bis): *la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi.*

La legge statutaria regionale 4/2019 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello statuto) ha inserito nell'articolo 4 dello statuto la lettera n bis): *la promozione dell'economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l'estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili.*

La legge regionale 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto) realizza una prima disciplina dei beni comuni, identificando in primo luogo i criteri cui improntare una corretta gestione degli stessi, e prevedendo una serie di strumenti funzionali al raggiungimento della loro tutela quali la banca dati dei beni comuni e delle esperienze in essere, ma anche agevolazioni e forme di sostegno al governo collaborativo dei beni comuni.

L'altro principio, relativo alla promozione dell'economia circolare, suscettibile di informare tutti i campi di azione dell'attività della Regione, è stato applicato ancor prima del perfezionamento dell'iter di formazione della legge statutaria 64/2018, con l'approvazione della legge regionale 48/2018 (Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015). L'obiettivo della legge da ultimo citata è quello di ampliare l'ambito di riferimento dell'economia circolare, tradizionalmente riferita a politiche di settore, ed in particolare a quella in materia di rifiuti. Pertanto, al fine di assicurare una transizione che investa le politiche regionali nel loro complesso, si interviene sulla legge regionale 1/2015, in materia di programmazione regionale, prevedendo che sia quest'ultima a disporre la transizione verso l'economia circolare anche attraverso il coordinamento dei piani di settore regionali con il Programma regionale di sviluppo, mediante l'individuazione di obiettivi e contenuti minimi definiti dal Programma regionale di sviluppo (PRS) medesimo.

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

PREMESSA

Nel periodo considerato, i lavori della Seconda Commissione consiliare attinenti le tematiche relative al comparto agricolo forestale hanno comportato l'esame in sede referente di sei proposte di legge che hanno dato luogo all'approvazione di quattro leggi.

Si tratta di interventi di carattere manutentivo che hanno apportato modifiche, adeguamenti e miglioramenti alla disciplina vigente in importanti settori quali l'agriturismo, la caccia, le funzioni di Ente Terre toscane, l'economia circolare sui rifiuti.

1. CACCIA

La legge regionale 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) di iniziativa della Giunta regionale, interviene in materia di gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale con l'obiettivo di perseguire l'equilibrio faunistico, la tutela della fauna selvatica e la corretta gestione del territorio a fini faunistici venatori.

L'esperienza maturata nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione faunistico venatoria a seguito del riordino istituzionale compiuto con la legge regionale 22/2015 ha reso necessario modificare alcune disposizioni del quadro normativo attualmente vigente, al fine di garantire maggiore efficacia nell'azione amministrativa.

Tra le principali modifiche apportate alla legge regionale 3/1994 si ricorda la possibilità per la Regione di avvalersi di soggetti terzi per l'espletamento di alcune funzioni, la revisione delle norme in materia di affidamento dei contratti da parte degli ambiti territoriali di caccia (ATC), l'istituzione di un fondo di rotazione per il supporto degli ATC in difficoltà finanziarie, l'istituzione di un comitato scientifico composto da esperti con il compito di valutare la consistenza faunistica delle diverse specie sul territorio regionale ed assicurare una corretta gestione dell'equilibrio faunistico. Inoltre si potenziano alcune funzioni degli ATC ai quali sarà chiesto di provvedere alla realizzazione di centri di sosta e alla stipula di convenzioni con centri di lavorazione delle carni; di determinare ed erogare, nel rispetto delle linee guida stabiliti dalla Giunta regionale i contributi per gli indennizzi dei danni; di proporre alla Regione l'istituzione, la revoca e la regolamentazione di zone di rispetto venatorio. Inoltre si effettuano alcune precisazioni sulla disciplina degli istituti di gestione faunistica.

Nella legge si stabilisce, poi, che nel caso ci siano particolari necessità ambientali, la Giunta regionale può procedere alla costituzione o alla modifica coattiva del perimetro delle oasi di protezione, delle zone di ripopolamento e cattura e di quelle di rispetto venatorio. Sarà la Giunta ad istituire le zone di rispetto venatorio e ad autorizzarvi la caccia oltre che agli ungulati anche alla volpe, alla cornacchia grigia e alla gazza.

Il modello sperimentato con la legge obiettivo per la gestione degli ungulati, permette di introdurre nell'ordinamento regionale gli strumenti necessari per una gestione finalizzata al mantenimento delle densità sostenibili, anche interspecifiche, definite a livello locale, tenuto conto dei danni effettivi e potenziali alle coltivazioni agricole e ai boschi ai fini della riduzione dell'impatto sulla biodiversità e le attività antropiche.

A tal proposito l'articolo 24 modifica l'articolo 28 bis della legge regionale 3/1994 introducendo la disciplina a regime della gestione faunistico venatoria degli ungulati che si effettua tramite i piani di prelievo selettivo approvati dalla Giunta regionale ed attuati dagli ATC e i piani di controllo ex articolo 37.

La proposta di legge 430 divenuta legge regionale 61/2020 ha impegnato gli uffici della Giunta e del Consiglio in un lungo lavoro istruttorio. Il testo della proposta di legge inizialmente assegnato è stato in gran parte riscritto a seguito dell'accoglimento delle osservazioni pervenute in sede di consultazione e dei rilievi dell'ufficio legislativo. Inoltre sono stati presentati numerosi emendamenti da parte dei consiglieri sia prima che durante la commissione. A conclusione del lavoro tecnico è stato elaborato un testo a fronte ed inviato alla parte politica.

In aula infine sono stati presentati tre emendamenti presentati da consiglieri di maggioranza tutti e tre approvati.

Si segnala per completezza che il governo ha impugnato gli articoli 24 e 30 della legge regionale 61/2020 per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Il primo rilievo ha ad oggetto l'articolo 24 che modifica l'articolo 28 bis della legge regionale 3/1994 stabilendo che *“Nei parchi regionali e nelle aree protette di cui alla l.r. 30/2015, il soggetto gestore adotta piani di controllo degli ungulati che tengono conto delle densità sostenibili di cui al comma 1 e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofi ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'articolo 37.”*

Secondo il governo la disposizione si porrebbe in contrasto con l'articolo 22, comma 6, della legge 394/1991 (Legge quadro sulle aree protette) che prevede abbattimenti nelle aree protette regionali in base a direttive regionali esclusivamente laddove non esista già un regolamento del parco. Detti prelievi ed abbattimenti dovrebbero dunque avvenire in conformità al regolamento del parco

o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la responsabilità dell'organismo di gestione del parco ed attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate.

Il secondo motivo dell'impugnazione è relativo all'articolo 30 che inserisce nell'articolo 37 bis della legge regionale 3/1994 il seguente comma: “2 ter. *Il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il numero totale di capi di fauna migratoria stabilito dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale 10 giugno 2002 n. 20 (Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 – Recepimento della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”).*”

Tale modifica sarebbe in contrasto con l'articolo 18, comma 4, della legge 157/1992 secondo cui il numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria è indicato nel calendario venatorio che viene adottato dalle regioni entro il 15 giugno di ogni anno.

Si segnala che insieme alla proposta di legge 430 la Seconda Commissione ha esaminato, per connessione di argomenti, la proposta di legge 314 di iniziativa del gruppo “Si Toscana a Sinistra”. La proposta intendeva apportare modifiche all'articolo 7, comma 2, della legge regionale 3/1994 che dispone la ripartizione finanziaria delle risorse regionali per il raggiungimento degli obiettivi in materia di gestione del territorio agricolo forestale destinato alla protezione della fauna selvatica e della caccia programmata.

La proposta di legge prevedeva una diversa ripartizione delle risorse proponendo l'abolizione della quota dell'8 per cento a favore delle associazioni venatorie e l'aumento dal 32 al 40 per cento della percentuale delle risorse da destinare alla prevenzione e al risarcimento dei danni alle produzioni agricole.

La proposta di legge n. 314 è stata respinta in commissione a maggioranza.

In aula è stata poi dichiarata decaduta, e quindi non sottoposta al voto dell'aula.

2. ENTE TERRE REGIONALI TOSCANE

Il 16 novembre 2018 con un decreto del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, le quote dell'intero capitale sociale dell'Azienda agricola Suvignano s.r.l. comprensiva del relativo compendio aziendale, sono state trasferite all'Ente Terre regionali toscane.

La legge regionale 23 luglio 2020, n. 66 (Disposizioni in materia di funzioni di Ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 80/2012) interviene a modificare la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 80 (Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche

alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000) per prevedere espressamente tra le funzioni di Ente Terre quella relativa alla promozione della legalità.

Per lo svolgimento di questa ulteriore funzione si prevede anche una rimodulazione della dotazione organica a suo tempo approvata e si introduce un nuovo articolo al fine di assicurare che la gestione delle aziende agricole regionali, gestite da Ente Terre regionali toscane o da altri enti dipendenti dalla Regione, risponda ad obiettivi unitari di promozione del territorio e di valorizzazione delle produzioni agricole e zootecniche, prevedendo che gli enti gestori conformino i propri atti di programmazione agli indirizzi approvati dalla Giunta regionale.

La proposta di legge 355 (divenuta poi l.r. 66/2020) è stata assegnata alla Quarta Commissione per l'espressione del parere secondario. La Quarta Commissione, pur esprimendo parere favorevole, ha suggerito una riflessione sulla tematica dei rapporti tra Ente Terre e Parco della Maremma al fine di definire in modo più proficuo le competenze di queste due realtà istituzionali all'interno della medesima area.

La necessità di ridefinire i rapporti tra le due realtà istituzionali, Ente Terre ed Ente Parco regionale della Maremma, che operano nella medesima area, è stata fatta propria dal Consigliere Marras che ha presentato un emendamento approvato in aula che dispone:

- 1) che le aziende agricole e le superfici agricole e forestali di proprietà della Regione che insistono all'interno del perimetro dell'Ente Parco siano assegnate in gestione al medesimo;
- 2) che per lo svolgimento delle attività agro silvo pastorali Ente Parco si avvalga di Ente Terre e stipuli a tal fine una convenzione con la Regione ed Ente Terre medesimo.

L'approvazione della legge è stata accompagnata dalla presentazione di un ordine del giorno a firma Marras che impegna la Giunta a monitorare l'attuazione della convenzione, salvaguardare le professionalità del Parco e di Ente Terre, proseguire nelle pratiche agricole di eccellenza quali le coltivazioni biologiche e l'allevamento di animali allo stato brado, sostenere gli investimenti per la tutela del patrimonio regionale all'interno del parco e promuovere le attrattive turistiche del territorio attraverso Toscana promozione.

3. AGRITURISMO

La legge regionale 6 agosto 2020, n. 80 (Disposizioni in materia di ospitalità agriturismo. Modifiche alla l.r. 30/2003) interviene sulla disciplina dell'attività agriturismo per adeguarla all'evoluzione che il settore ha conosciuto negli ultimi anni e per chiarire l'applicazione di alcune disposizioni tra cui le norme attinenti ai flussi dei dati statistici ISTAT per le strutture ricettive e applicabili anche agli agriturismi.

La legge in esame deriva dalla approvazione di un testo unificato di due proposte di legge, la proposta di legge 365 di iniziativa consiliare (gruppo PD primo firmatario Anselmi) e la proposta di legge 394 di iniziativa di Giunta.

L'iter istruttorio che ha portato all'emanazione della legge regionale 80/2020 è stato lungo e complesso; infatti la proposta di legge 394 è stata assegnata alla commissione in data 30 luglio 2019 quando l'iter istruttorio sulla proposta di legge 365 era già stato avviato ed erano state svolte le consultazioni. A seguito dell'esito delle consultazioni si erano riuniti sia il gruppo tecnico che il gruppo politico per addivenire ad una bozza di testo riformulato ai primi di giugno 2019. La procedura si è poi interrotta dal momento che era stata annunciata la presentazione di una proposta di legge da parte della Giunta ed essa è stata ripresa in commissione solo il 15 giugno 2020.

Le due proposte sono state discusse in due sedute successive ed il testo unificato è stato votato in commissione il 23 luglio.

Le novità salienti del testo unificato riguardano l'ospitalità in spazi aperti. Al fine di assicurare una maggiore tutela del territorio rurale toscano:

- vengono introdotti nuovi limiti numerici che le aziende agricole devono rispettare nell'esercizio di tale forma di attività agrituristica. Si tratta dei limiti relativi alla superficie minima aziendale, al numero di ospiti e al numero massimo di piazzole allestibili direttamente dall'imprenditore. Inoltre si stabilisce che con delibera del Consiglio comunale possono essere individuate aree nelle quali l'ospitalità agrituristica in spazi aperti è vietata;
- viene eliminata la possibilità di utilizzare ai fini agrituristici volumi derivanti da interventi di ristrutturazione urbanistica e da trasferimenti di volumetrie e stabilito che gli impianti igienico sanitari possano essere realizzati in un unico manufatto.

In commissione sono stati accolti due emendamenti presentati dal Presidente Anselmi. In particolare si procede a rinviare al regolamento di attuazione l'individuazione degli ulteriori mezzi di soggiorno di cui al comma 1 dell'articolo 13 entro cui svolgere l'ospitalità in spazi aperti. Si specifica anche che tale ospitalità deve essere svolta in aziende con una superficie minima di cinque ettari che deve essere detenuta all'interno di un singolo comune o qualora essa sia costituita da terreni contigui ricadenti in comuni diversi, di due comuni.

Inoltre, la legge introduce le seguenti disposizioni:

- l'obbligo di comunicazione dei flussi turistici per finalità statistiche, previsto dalla normativa nazionale per tutte le strutture ricettive e la relativa sanzione in caso di violazione;
- un chiarimento sulla possibilità di aggiungere letti supplementari per i bambini di età non superiore a 12 anni nelle camere e nelle unità abitative;
- una modifica per stabilire la competenza dei comuni per il controllo sul rispetto delle norme relative all'abbattimento delle barriere architettoniche, in quanto

sono i comuni che ricevono gli elaborati redatti dai progettisti abilitati che asseverano le relazioni a corredo dei titoli abilitativi edilizi. Inoltre viene previsto che il controllo del rispetto del requisito della principalit  sia effettuato dalla Regione su tutte le aziende agrituristiche almeno ogni tre anni;

- una specifica sanzione amministrativa per la classificazione agriturstica non conforme a quella dichiarata.

Si fa presente che il Ministero per i beni culturali e per il turismo (MIBACT) ha osservato la legge in oggetto sotto due aspetti.

Il primo riguarda le modifiche introdotte dall'articolo 2 della legge regionale 80/2020 all'articolo 13 della legge regionale 30/2003. Osservava in particolare il MIBACT che la modifica apportata rimette ad una deliberazione del Consiglio comunale, assunta al di fuori della pianificazione urbanistica comunale, l'individuazione delle aree nelle quali l'ospitalit  in spazi aperti non   consentita, precludendo di fatto alle Soprintendenze la partecipazione al procedimento di individuazione delle aree de quibus, poich  le stesse sono individuate in piena autonomia dal Consiglio comunale con propria delibera, e non pi  nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica, questi ultimi soggetti al procedimento di conformazione/adequamento al Piano di indirizzo territoriale (PIT), piano paesaggistico regionale, ai sensi dell'articolo 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Pertanto, il MIBACT chiedeva il ripristino della previgente previsione, rimettendo l'individuazione agli strumenti urbanistici, oppure sottoporre espressamente la delibera consiliare alla procedura di conformazione/adequamento al PIT.

Il secondo rilievo riguarda l'articolo 4 della legge regionale 80/2020 laddove aggiunge alla fine del comma 6 dell'articolo 18 della legge regionale 30/2003 il seguente periodo: *“Per i servizi igienico-sanitari   ammessa la realizzazione di un unico manufatto con caratteristiche tipologiche e costruttive tali da garantirne il corretto inserimento nel contesto paesaggistico.”*.

Il MIBACT ritiene necessario la seguente aggiunta alla disposizione sopra citata: *“nel rispetto delle previsioni del piano di indirizzo territoriale con valenza paesaggistica (PIT).”*.

Gli uffici legislativi della Giunta hanno prodotto una nota di controdeduzioni in cui relativamente alla prima osservazione del MIBACT si sottolinea che la modifica dell'articolo 13 persegue la finalit  di favorire le amministrazioni comunali con un procedimento pi  celere per indicare le aree dove esse intendano precludere l'ospitalit  in spazi aperti.

Gli uffici hanno inoltre precisato che, in ogni caso, resta fermo che:

- a) qualora le amministrazioni comunali intendano prevedere aree dedicate all'ospitalit  in spazi aperti debbano prima valutarne la possibilit  alla luce delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici (procedendo alle

necessarie varianti in caso di contrasto) e alla luce delle disposizioni di cui alla legge regionale 30/2003;

- b) qualora le aree dirette all'ospitalità in spazi aperti ricadano in aree soggette a vincolo paesaggistico, risulta comunque da acquisire l'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 152 della legge regionale 65/2014 e dell'articolo 146 e seguenti del decreto legislativo 42/2004.

In altri termini, si rileva che la preclusione dell'ospitalità in spazi aperti da parte delle amministrazioni comunali potrebbe essere motivata da ragioni di natura agronomica o da ragioni di particolare pregio delle aree interessate. Pertanto, si evidenzia che la disposizione è diretta a facilitare le amministrazioni intenzionate a salvaguardare determinate zone agricole, anche oltre le complesse procedure di modifica degli strumenti urbanistici.

Relativamente alla seconda osservazione del MIBACT, si ritiene che l'aggiunta della frase suggerita dal MIBACT non sia necessaria.

Per la Regione Toscana il PIT, che ha valenza di piano paesaggistico, è un piano vigente e, pertanto, da rispettare. Si ritiene che il mancato riferimento al PIT, piano paesaggistico regionale nell'ambito dell'articolo 18, comma 6 della legge regionale 30/2003 non determini l'illegittimità costituzionale di tale disposizione.

A seguito delle controdeduzioni prodotte dagli uffici della Giunta sulle osservazioni suddette, il Governo ha deciso di non impugnare la legge.

4. ECONOMIA CIRCOLARE SUI RIFIUTI

Altra legge licenziata dalla Seconda commissione è la legge regionale 4 giugno 2020, n. 34 (Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 60/1996).

La proposta di legge 348 (divenuta l.r. 34/2020), assegnata congiuntamente alla Seconda e Quarta commissione, detta disposizioni volte a promuovere e sostenere l'economia circolare nel settore dei rifiuti. Tale finalità, a seguito delle modifiche introdotte nello Statuto regionale ad opera della legge regionale statutaria 15 gennaio 2019 n. 4¹, ha assunto il ruolo di "finalità prioritaria" della Regione.

Con la presente proposta di legge, così come approvata, si intende promuovere l'economia circolare per il settore dei rifiuti e più in particolare:

1. si istituiscono tavoli tecnici tematici, suddivisi a seconda del comparto produttivo o di servizio interessato, con la finalità di individuare il fabbisogno impiantistico necessario per il trattamento dei rifiuti prodotti, le modalità tecnologiche per favorire la prevenzione della produzione di rifiuti, il

¹ Legge regionale statutaria 15 gennaio 2019 n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto).

- reimpiego, riciclo, riuso e recupero degli scarti di produzione, gli interventi per favorire il mercato dei prodotti riciclati e a minore impatto ambientale e gli interventi per favorire la produzione e realizzazione di prodotti e servizi che rispondano alle caratteristiche previste dai criteri ambientali minimi;
2. si prevede che dall'esito dei tavoli tecnici tematici scaturisca un documento d'azione, approvato dalla Giunta regionale previo parere della commissione competente, contenente: a) le iniziative tecnologiche e gestionali per la riduzione della produzione dei rifiuti da attuare da parte dei soggetti presenti ai tavoli tecnici; b) le possibili soluzioni impiantistiche necessarie all'ottimizzazione della gestione dei rifiuti generati in Toscana e alla loro valorizzazione, nel rispetto del principio di prossimità e della pianificazione vigente; c) le azioni per l'informazione che siano mirate a orientare i comportamenti di famiglie, imprese e istituzioni a una maggiore consapevolezza e responsabilità ecologica;
 3. sebbene le attività di gestione di rifiuti speciali siano soggette alle regole del libero mercato e alla libera iniziativa privata, si prevede che la Regione Toscana, nel rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti che trattano rifiuti speciali oppure relative ad impianti che trattano congiuntamente rifiuti urbani e speciali, tenga conto del fabbisogno impiantistico stimabile segnalato anche ai tavoli tecnici e riportato nel documento d'azione;
 4. si prevede l'istituzione di un apposito fondo regionale in cui affluisce l'addizionale che viene pagata in aggiunta al tributo speciale di cui all'articolo 3 comma 24 della legge 549/1995² da quei comuni che non raggiungono gli obiettivi di raccolta differenziata (RD) all'interno dell'Ambito territoriale ottimale (ATO) in cui non vengono raggiunti complessivamente gli obiettivi di RD previsti dalla norma (fondo già previsto dall'articolo 205, comma 3-octies, del d.lgs. 152/2006). Inoltre si prevede che una quota parte del gettito del tributo speciale sia destinata all'attuazione degli interventi finalizzati alla transizione verso un modello di economia circolare;
 5. si prevedono specifiche azioni e strumenti a sostegno dell'economia circolare e in particolare:
 - a) l'incentivazione alla realizzazione di piattaforme informatiche e di ogni altra azione finalizzata alla donazione e al riuso dei materiali ingombranti e delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE) ancora utilizzabili, di provenienza domestica oppure precedentemente utilizzati da soggetti pubblici o privati;
 - b) interventi per la riduzione dello spreco alimentare e la redistribuzione delle eccedenze alimentari e dei prodotti farmaceutici;
 - c) la diffusione di informazioni ambientali sui processi e sui prodotti.

² Legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Per una completa trattazione dell'iter istruttorio della legge si rinvia alla relazione in materia di tutela dell'ambiente.

5. SINTESI DELLA DECIMA LEGISLATURA

Nella legislazione regionale toscana del periodo considerato relativamente al comparto agricolo, si possono individuare alcune tipologie di intervento.

In particolare, in alcuni casi si può parlare di leggi di riforma di un settore, la cui disciplina viene innovata profondamente. Vi sono poi leggi costituenti modifica di normativa esistente, adeguamento a normativa statale o comunitaria sopravvenuta, semplificazione di procedimenti.

Una menzione a sé va fatta per le leggi sulla caccia, per le frequenti sollecitazioni che provengono dal mondo venatorio per modifiche e puntualizzazioni delle disposizioni.

Un primo gruppo di leggi esaminate dalla Seconda Commissione ha riguardato il riordino delle funzioni amministrative svolte precedentemente dalle province nelle materie afferenti il comparto agricolo. A seguito dell'approvazione della legge regionale 22/2015 sono stati approvati svariati interventi legislativi volti ad adeguare la legislazione regionale vigente in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca (vedi l.r. 14/2016, 4/2016, 20/2016) ed a ricondurre in ambito regionale le competenze che erano state attribuite alle province.

In alcuni casi, con l'occasione, sono state anche apportate modificazioni sostanziali alla disciplina vigente dettate da necessità di adeguamento a normative sopravvenute o da mere valutazioni di opportunità.

Ciò è avvenuto, ad esempio, per quanto concerne la legge regionale sulla caccia e la legge regionale sulla pesca nelle acque interne. Nel primo caso la legge regionale 20/2016 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali: 3/1994, 3/1995, 20/2002, 7/2005, 66/2005) ha apportato modifiche alla legge regionale 3/1994 in materia di organi degli ATC; nel secondo caso si reintroduce nella legge regionale 7/2005 la previsione normativa finalizzata a permettere alla Regione la possibilità di esercitare alcune funzioni avvalendosi di soggetti terzi ed in particolare delle associazioni di pescatori.

Il processo di riordino delle funzioni amministrative attuativo della legge regionale 22/2015 ha inciso anche nella produzione normativa emanata nel corso del 2017, in quanto si è reso necessario intervenire a disciplinare alcuni aspetti di cui non si era tenuto conto in un primo momento e che si sono manifestati a seguito dell'applicazione concreta delle leggi di riordino. In tale ottica vanno lette le modifiche alla disciplina relativa ai distretti rurali (l.r. 17/2017 "Nuova disciplina dei distretti rurali"), alla pesca nelle acque interne (l.r. 59/2017 "Disposizioni in materia di gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque

interne. Modifiche alla l.r. 7/2005”), al potenziale vitivinicolo (l.r. 73/2017 “Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo”) e alla disciplina sui tartufi. (l.r. 31/2017 “Disposizioni finanziarie in materia di tartufi. Modifiche alla l.r. 50/2017”).

Un tema ricorrente della legislazione regionale è costituito dalla caccia. Anche il periodo esaminato è caratterizzato da una serie di interventi legislativi modificativi ed integrativi della legge regionale 3/1994 che essendo una legge “datata” necessita di continui adeguamenti per rispondere da un lato alle esigenze del mondo venatorio, dall’altro per garantire una migliore efficacia dell’azione amministrativa nello svolgimento dei compiti relativi alla gestione e alla conservazione della fauna selvatica.

Una delle problematiche affrontate è stata quella relativa alla definizione degli ambiti territoriali di caccia. Su tale aspetto la Regione Toscana ha dovuto adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale 126/2016 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 11, commi 2 e 3, della legge regionale 3/1994 laddove questo stabiliva che gli ambiti territoriali di caccia (ATC) erano nove, con confini corrispondenti ai confini delle province, salvo Firenze e Prato, riuniti in un unico ambito.

Ad avviso della Corte, infatti, la dimensione subprovinciale dell’ambito costituisce uno standard minimo inderogabile di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema attraverso il quale il legislatore statale ha voluto pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio e conferire specifico rilievo alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico ed ambientale alle particolarità del territorio.

In relazione alla pronuncia della Corte, si è reso necessario dunque intervenire in via legislativa, prevedendo l’istituzione di ambiti territoriali di caccia sub provinciali, la cui individuazione è demandata al piano faunistico regionale.

Successivamente, è stata approvata una ulteriore legge di modifica della legge regionale 3/1994 (l.r. 84/2016) che ha effettuato una diversa ripartizione territoriale degli ATC andando a prevederne 12 con dimensione subprovinciale e 3 coincidenti con territori provinciali.

Altro intervento significativo in materia di attività faunistico venatoria è quello della legge obiettivo sulla gestione straordinaria degli ungulati (l.r. 10/2016), volto a regolamentare, per un periodo di tre anni, la presenza degli ungulati sul territorio toscano in base alle sue diverse caratteristiche. La legge regionale ha avuto l’obiettivo principale di porre in atto nuove modalità di gestione delle specie al fine di limitare la proliferazione degli ungulati selvatici ed invertire le tendenze in atto nell’ultimo decennio con gravi danni all’agricoltura ed all’ambiente ed alle attività umane.

Il cinghiale è la specie che causa la maggioranza dei problemi relativi ai danni agricoli ed ai sinistri stradali. Relativamente a questa specie, attraverso

l'attuazione della legge regionale 10/2016, sono state incrementate le possibilità di prelievo soprattutto nelle aree maggiormente problematiche per l'agricoltura classificate come non vocate ai sensi della pianificazione faunistico venatoria vigente. In esse difatti è stata permessa la caccia di selezione in tutto l'arco annuale. Tale metodologia gestionale è andata a sommarsi con le altre forme di prelievo preesistenti: caccia in girata e in forma singola e controllo attuato ai sensi dell'articolo 37 della legge regionale 3/94.

Il modello sperimentato con la legge obiettivo ha fornito elementi per introdurre nell'ordinamento regionale con la legge regionale 61 del 15 luglio 2020 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), questa volta a regime, gli strumenti necessari per una gestione finalizzata al mantenimento delle densità sostenibili, anche interspecifiche, definite a livello locale, tenuto conto degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole e ai boschi ed ai fini della riduzione dell'impatto sulla biodiversità e le attività antropiche.

Abbiamo detto che un cospicuo numero di leggi regionali licenziate dalla Seconda Commissione nel periodo preso in esame è costituito da interventi di natura manutentiva che hanno apportato modifiche, adeguamenti e miglioramenti alla disciplina vigente.

In questo ambito si ricordano le leggi regionali 11/2018 e 77/2019 che introducono modifiche alla legge regionale 39/2000 (Legge forestale della Toscana), la legge regionale 26/2018 che disciplina l'esercizio dell'acquacoltura in mare modificando la legge regionale 66/2005, le leggi regionali 59/2017 e 3/2018 che introducono modifiche alla legge regionale 7/2005 in materia di pesca nelle acque interne, la legge regionale 49/2018 finalizzata a recepire nell'ordinamento regionale le disposizioni introdotte dalla normativa nazionale in materia di apicoltura, le leggi regionali 16/2019 e 66/2020 che introducono modifiche alla legge regionale sull'agriturismo, quella relativa alla certificazione dei prodotti ottenuti con tecniche di produzione integrata (l.r. 69/2019 di modifica della l.r. 25/1999), la legge regionale 66/2020 che interviene per apportare alcune modifiche alla legge regionale 80/2012 istitutiva di Ente Terre regionali Toscane).

Non sono tuttavia mancate iniziative legislative di tipo innovativo.

Tra queste ricordiamo:

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

- legge regionale sui distretti biologici (l.r. 51/2019) si pone l'obiettivo di sviluppare le potenzialità economiche, sociali e culturali di un determinato territorio attraverso l'individuazione di distretti biologici quali soggetti promotori di un modello innovativo per lo sviluppo rurale;
- legge regionale 75/2019 (Norme per l'introduzione dei prodotti a chilometro zero ed a filiera corta nelle mense scolastiche) con cui si dispone un finanziamento per il sostegno di progetti pilota proposti dai comuni e dalle aziende a partecipazione pubblica che gestiscono la refezione scolastica con la finalità di promuovere il consumo di prodotti agricoli toscani, della pesca e dell'acquacoltura a chilometro zero e provenienti da filiera corta, nell'ambito dei servizi di refezione scolastica;
- legge regionale 70/2019 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della polizia provinciale e per il contenimento degli ungulati in aree urbane) con cui si interviene a ridefinire le funzioni della polizia provinciale e della polizia della città metropolitana di Firenze attribuendo loro un contributo regionale annuo e si dettano disposizioni per il contenimento dei cinghiali in aree urbane.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO

Claudia Prina Racchetto

1. PREMESSA

Nell'anno 2020 sono state approvate, per quanto concerne le politiche in esame, 11 leggi di cui ben 9 nell'ultimo scorcio della decima legislatura, periodo, come si può immaginare, particolarmente produttivo.

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, si è trattato principalmente di leggi di iniziativa della Giunta regionale, con l'eccezione di alcune leggi particolarmente rilevanti per le disposizioni in esse contenute quali la legge di modifica del Codice del Commercio, la legge in materia di start up innovative e semplificazione e la legge che ha previsto misure di sostegno a favore delle guide turistiche. Questa ultima legge, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, non è stata assegnata alla Seconda Commissione per l'espressione del parere referente di sua competenza ma è stata esaminata ed approvata direttamente dal Consiglio, come previsto dall'articolo 41, comma 5, del Regolamento interno.

Sotto il profilo dei contenuti, gli interventi legislativi dell'anno che si è appena concluso hanno avuto un carattere estremamente eterogeneo interessando settori quali l'artigianato, il trasferimento tecnologico e la disciplina di Sviluppo Toscana spa, società in house della Regione Toscana, oltre quelli già menzionati del commercio, del turismo e dell'innovazione tecnologica.

Sotto il profilo della tecnica legislativa, si è trattato essenzialmente di leggi di modifica di leggi vigenti, fatta eccezione per due leggi provvedimento con le quali si è intervenuti per far fronte alle conseguenze economiche di eventi calamitosi quali il crollo del viadotto di Albiano e la chiusura di due ponti nel territorio della Provincia di Pistoia e la già menzionata legge che prevede misure di sostegno a favore delle guide turistiche.

Merita infine segnalare che sono state numerosissime le leggi di cui è stata disposta l'entrata in vigore anticipata.

2. ULTERIORI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMERCIO

La legge regionale 68/2020, di iniziativa consiliare, ha ad oggetto la materia del commercio che, sebbene attribuita alla competenza residuale delle Regioni (articolo 117, quarto comma, della Costituzione), presenta profili inerenti la materia della tutela della concorrenza che la Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione).

In relazione alla tutela della concorrenza, merita ricordare che la giurisprudenza costituzionale, in considerazione del suo carattere finalistico, ne ha costantemente sottolineato la “trasversalità”, con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza proprio con la materia del commercio³.

La legge regionale in esame, frutto di un percorso di concertazione, anche se informale, con le associazioni di categoria e volta a recepire le segnalazioni di alcuni comuni relative alla fase di prima applicazione del Codice del Commercio, interviene a modificare alcune disposizioni di esso, che era stato già oggetto di un intervento di modifica ad opera della legge regionale 16 Aprile 2019, n. 16 ma limitatamente alla disciplina del commercio su area pubblica.

Alcuni degli articoli di questa legge regionale erano contenuti nella legge regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale per l’anno 2019): da essa sono stati stralciati, perché ritenuti privi di carattere manutentivo, a seguito del parere in tal senso espresso dalla Seconda Commissione consiliare alla Prima Commissione.

Per quanto concerne i contenuti, essa, in estrema sintesi, intende chiarire la portata di alcune disposizioni, tra cui quelle relative al beneficiario del rinnovo dodecennale della concessione nel caso di commercio su area pubblica, quelle concernenti i requisiti soggettivi richiesti per l’attività di somministrazione di alimenti e bevande, quelle relative alla durata delle iniziative nelle quali si effettua la somministrazione temporanea e quelle relative alle sanzioni, al fine di evitare difficoltà interpretative per gli organi preposti al controllo e per coloro che debbono ottemperare alle norme.

Con essa viene inoltre inserita nel Codice del Commercio una articolata disciplina dei mercatini degli hobbisti, vista la rilevanza e diffusione assunta da questo fenomeno. Con tale espressione si intendono gli operatori non professionali del commercio che vendono o barattano, in modo occasionale, merci da loro prodotte di modico valore (prezzo unitario massimo di 100 euro e valore totale della merce massimo di 1000 euro). Gli hobbisti possono partecipare ad un massimo di sei manifestazioni l’anno e devono essere in possesso di un tesserino di riconoscimento.

A tal proposito, merita segnalare che l’Ufficio legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ha richiamato l’attenzione del Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri su alcune criticità presenti a suo giudizio nella legge in esame e segnatamente negli articoli 4 e 6 che hanno introdotto la suddetta definizione di hobbisti e la disciplina dei mercatini ad essi dedicati.

Il MISE, pur riconoscendo la validità delle motivazioni alla base delle

³ Cfr. sentenze 18/2012; 150/2011; 288/2010; 430/2007; 431/2007; 401/2007; 67/2007 e 80/2006.

disposizioni in questione (emersione di quei soggetti che, fingendosi hobbisti, svolgono l'attività a livello professionale e obbligo, per gli hobbisti, del rispetto di prescrizioni e del possesso dei requisiti di onorabilità), ha tuttavia osservato il mancato adempimento degli obblighi di notifica preventiva alla Commissione europea, previsti dalla direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva Bolkestein).

Sul punto, la Regione, chiamata a formulare le proprie controdeduzioni, ha ricordato come l'articolo 1, comma 686, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), abbia introdotto importanti novità per quanto concerne il settore del commercio su aree pubbliche a decorrere dal 1° gennaio 2019, modificando il decreto legislativo 59/2010 con cui è stata data attuazione alla direttiva 2006/123/CE.

Nel dettaglio, gli articoli del decreto legislativo 59/2010 interessati da tali modifiche sono stati:

- l'articolo 7 (Altri servizi esclusi), comma 1, cui è stata aggiunta una *lettera f-bis*) con la quale sono state ampliate le fattispecie di esclusione dalle disposizioni del decreto, aggiungendo a quelle già previste anche le attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche;
- l'articolo 16 (Selezione tra diversi candidati), cui è stato aggiunto un comma 4-bis), che ha escluso l'applicabilità delle disposizioni contenute nello stesso articolo al commercio su aree pubbliche di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 114/1998⁴;
- l'articolo 70, recante disposizioni specifiche in materia di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche, di cui è stata disposta l'abrogazione.

Gli eventuali profili di non conformità delle disposizioni del comma 686 citato con la normativa comunitaria non risulta siano stati presi in carico dal Governo, stante la competenza statale in materia di concorrenza, mentre le disposizioni citate hanno prodotto effetti di ampia portata sulla disciplina del settore del commercio su aree pubbliche, presentando, sotto il profilo tecnico-giuridico, problemi di armonizzazione con la vigente normativa e criticità applicative in relazione ad alcune abrogazioni ivi contenute, che hanno determinato vuoti normativi che sono stati colmati dalle Regioni in via interpretativa e/o legislativa.

Tra le criticità conseguenti a tali modifiche è stata posta in evidenza quella conseguente alla lettera a) del comma 686 dell'articolo 1 della legge 145/2018 che, sottraendo dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 59/2010 le attività del commercio sulle aree pubbliche, ha determinato la non applicabilità di alcune disposizioni del decreto stesso a tali attività e, in particolare, dell'articolo 71, che

⁴ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma delle discipline relative al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

individua i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali di vendita e di somministrazione (requisiti di onorabilità e professionali), in precedenza contenuti ai commi 2, 4, 5 e 6 dell'articolo 5 del decreto legislativo 114/1998 e all'articolo 2 della legge 287/1991⁵, disposizioni che lo stesso articolo 71 ha esplicitamente abrogato.

La Regione ha fatto fronte al vuoto normativo conseguente disciplinando autonomamente, con gli articoli 11 e 12 della legge regionale 62/2018, i requisiti soggettivi, di onorabilità e professionali, per l'accesso e l'esercizio dell'attività commerciale.

Inoltre, poiché la lettera b) del comma 686 ha sottratto alle procedure selettive di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 59/2010 il settore del commercio su aree pubbliche e specificatamente l'assegnazione dei posteggi per l'esercizio di tale attività, si è determinato il venire meno dell'Intesa del 5 luglio 2012, che aveva il suo fondamento giuridico nel comma 5 dell'articolo 70 del decreto legislativo 59/2010, ora abrogato, e con la quale erano stati stabiliti i criteri per il rilascio e il rinnovo delle concessioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto medesimo ed a quelle prorogate.

La Regione ha fatto fronte a questo vuoto normativo reintroducendo il criterio del tacito rinnovo delle concessioni in scadenza, già contenuto nella normativa previgente.

In considerazione di quanto sopra esposto, la Regione ha fatto presente che la mancata notifica preventiva della legge regionale 68/2020, lamentata dal MISE, è stata determinata da una doppia motivazione: in primo luogo, la descritta esclusione del settore del commercio su area pubblica, ad opera della legge 145/2018, dall'applicazione della direttiva 2006/123/CE e dagli obblighi di notifica in essa contenuti; in secondo luogo, il carattere di non professionalità dell'attività esercitata dagli "hobbisti" che ne esclude la configurabilità come attività di servizi e come commercio su area pubblica, come espressamente stabilito dalla legge in esame.

Infine, per quanto concerne i rilievi relativi all'articolo 5 della legge regionale 68/2020, che ha modificato l'articolo 35, comma 2, della legge regionale 62/2018, è stato posto in evidenza che già l'articolo 1, comma 1180, della legge 205/2017, aveva disposto la proroga fino al 31 dicembre 2020 della validità delle concessioni in essere alla sua entrata in vigore (1/1/2018) e che l'articolo 181 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", al comma 4-bis, ha previsto che "*Le concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro*

⁵ Legge 25 agosto 1981, n. 287 (Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi).

il 31 dicembre 2020, se non già riassegnate ai sensi dell'intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 5 luglio 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2013, nel rispetto del comma 4-bis dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, sono rinnovate per la durata di dodici anni, secondo linee guida adottate dal Ministero dello sviluppo economico e con modalità stabilite dalle regioni entro il 30 settembre 2020, con assegnazione al soggetto titolare dell'azienda, sia che la conduca direttamente sia che l'abbia conferita in gestione temporanea, previa verifica della sussistenza dei requisiti di onorabilità e professionalità prescritti, compresa l'iscrizione ai registri camerali quale ditta attiva ove non sussistano gravi e comprovate cause di impedimento temporaneo all'esercizio dell'attività".

In considerazione di ciò, è stato evidenziato come anche il legislatore nazionale abbia considerato non più sussistente il limite al rinnovo tacito o automatico ed il divieto di riconoscere vantaggi al prestatore uscente.

Merita segnalare, per completezza, che la legge in esame non é stata successivamente oggetto di impugnativa governativa.

3. MISURE DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE START UP INNOVATIVE E DISPOSIZIONI DI SEMPLIFICAZIONE

La legge regionale 16/2020, di iniziativa consiliare, è, in primo luogo, espressione della potestà legislativa regionale di tipo "residuale" (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente lo "sviluppo economico e produttivo locale", ambito generale ed indeterminato nel quale confluiscono una pluralità di materie eterogenee quali, ad esempio, l'agricoltura, l'industria, l'artigianato, il commercio, il turismo. Appare inoltre, in considerazione dei suoi contenuti, ascrivibile alla competenza legislativa concorrente "sostegno all'innovazione dei processi produttivi", di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, soggetta in quanto tale al limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Con essa la Regione ha inteso promuovere, nel rispetto della normativa comunitaria e statale, iniziative a sostegno della nascita, dello sviluppo e del consolidamento delle start up innovative, così come definite dall'articolo 25 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179⁶, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, in quanto contribuiscono a sostenere l'occupazione giovanile e gli investimenti innovativi necessari all'evoluzione dell'economia regionale. Con la stessa legge si è voluto, inoltre, supportare i processi di trasformazione tecnologica e digitale che hanno il principale obiettivo di favorire gli investimenti per l'innovazione e per la competitività delle imprese. Essa individua pertanto gli strumenti di intervento in favore delle start up innovative ovvero i contributi in conto capitale per la nascita e lo sviluppo delle medesime, l'accesso al credito, secondo le misure previste dalla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73

⁶ Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese).

(Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019) e la possibilità di partecipazione, entro determinati limiti, al capitale di rischio. Un ulteriore elemento di sostegno alla nascita e sviluppo delle start up innovative è costituito dalla riduzione delle aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) nonché sulle spese sostenute per l'acquisto di macchinari innovativi di cui all'allegato A e B della legge 232/2016⁷. Oltre a sostenere la fase di nascita e sviluppo, con questa legge la Regione ha inteso anche intervenire nella fase successiva di crescita e consolidamento delle start up innovative, attraverso la possibilità di concedere un contributo per l'acquisizione di servizi qualificati e avanzati di temporary management e di coaching. In essa sono state inoltre previste per le start up innovative specifiche premialità di punteggio nei bandi di accesso ai finanziamenti regionali per il sostegno agli investimenti, alla formazione e all'occupazione. Essa reca in sé anche la definizione dell'ecosistema regionale del trasferimento tecnologico ovvero di un sistema di cooperazione aperto in cui diversi attori, pubblici e privati, articolati in "Distretti tecnologici", concorrono nel favorire lo sviluppo delle tecnologie digitali ai sistemi di produzione e dei servizi, al fine di contribuire alla crescita economica e sociale e alla competitività del territorio della Toscana. Individua altresì gli strumenti a disposizione della Regione per incentivare la promozione e l'attrazione degli investimenti e la internazionalizzazione del sistema produttivo regionale. Al fine di semplificare i procedimenti di erogazione dei contributi alle imprese vengono introdotte modalità di rendicontazione semplificata mediante il ricorso a tabelle standard di costi unitari e viene altresì previsto un sistema informatico in grado di verificare lo stato di avanzamento del procedimento amministrativo di richiesta di contributo da parte delle imprese.

La legge contiene un intero Capo nel quale sono raccolte le modifiche ad alcune norme della legge regionale 71/2017, legge ordinamentale che disciplina il sistema degli interventi di sostegno a favore delle imprese, resesi necessarie in considerazione dell'esperienza maturata in questi anni e per garantire una migliore qualità e organicità del testo normativo. La modifica conferma gli obiettivi di semplificazione e trasparenza, ribadendo l'impegno della Regione a promuovere azioni finalizzate alla accessibilità oltre che allo snellimento amministrativo ed alla riduzione degli oneri a carico delle imprese e dei beneficiari in generale ed il contenimento dei costi per la stessa amministrazione regionale. In particolare, viene consentito di considerare costo ammissibile a finanziamento, in misura correlata alla complessità del contributo e al valore della rendicontazione, le spese per le attestazioni di cui all'articolo 14, comma 2, della legge regionale 71/2017. Vengono integrati i termini dei procedimenti erogativi, estendendone l'applicabilità anche alle erogazioni per stato avanzamento lavori (SAL) e saldo; sono ridefinite le fattispecie di revoca e riduzione delle agevolazioni ed introdotta la possibilità di procedere, in sede di rendicontazione, oltre che alla riduzione,

⁷ Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

anche alla rimodulazione del progetto. L'intervento, nel suo complesso, è finalizzato a razionalizzare le modalità operative adottate, dando ulteriore certezza ai relativi procedimenti amministrativi.

Il testo della legge licenziato dalla commissione e successivamente approvato dall'aula appare considerevolmente diverso rispetto al testo originario, assegnato alla Seconda Commissione per l'espressione del parere referente. Esso, infatti, è stato ampiamente modificato durante i lavori istruttori sia a seguito dell'accoglimento di alcuni dei rilievi formulati dall'ufficio legislativo nella propria scheda sia per effetto dell'accoglimento di numerosi emendamenti fra cui quelli contenenti modifiche alla legge regionale 71/2017. Tali modifiche avrebbero più opportunamente dovuto costituire l'oggetto di una autonoma proposta di legge.

La legge regionale 71/2017 è stata ulteriormente modificata a distanza di brevissimo tempo ad opera della legge regionale 47/2020 al fine di coordinare temporalmente due delle sue disposizioni con una terza, come modificata dalla legge regionale 16/2020. Tale disposizione è l'articolo 21, comma 4, lettera e) (Revoca, rimodulazione e riduzione delle agevolazioni) che individua fra le cause che comportano la revoca totale dell'agevolazione: *“e) la rinuncia all'agevolazione trascorsi sessanta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di assegnazione e, in caso di agevolazione concessa sotto forma di garanzia, la rinuncia alla stessa trascorsi sessanta giorni dalla data di ricevimento della delibera di concessione di finanziamento da parte del soggetto finanziatore”*. Le due disposizioni su cui è intervenuta la legge regionale 47/2020 sono la lettera b) del comma 2 dell'articolo 23 (Esclusione dalle agevolazioni) e i commi 2 e 3 dell'articolo 24 (Rimborso dei costi istruttori) che continuavano a prevedere il termine originario di trenta giorni in luogo di quello di sessanta giorni senza che vi fosse pertanto un coordinamento con il termine di cui al citato articolo 21, comma 4, lettera e).

Di questa legge è stata disposta l'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

4. SOSTEGNO A SINGOLE SOCIETÀ DI GESTIONE DI INFRASTRUTTURE PER IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO E A SOCIETÀ DI SERVIZI PER IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

La legge regionale 72/2020, di iniziativa della Giunta regionale, è espressione della potestà legislativa regionale di tipo “residuale” (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente lo “sviluppo economico e produttivo locale” nonché ascrivibile, in considerazione dei suoi contenuti, alla competenza legislativa concorrente “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione dei processi produttivi”, di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione. Merita ricordare per completezza, ai fini dell'inquadramento normativo, che l'articolo 19 del decreto legislativo 112/1998, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni in attuazione della

Riforma Bassanini (L. 59/1997), ha delegato a queste ultime anche le funzioni di incentivazione di programmi di innovazione e trasferimento tecnologico per l'industria, ivi comprese le piccole e medie imprese.

Per quanto concerne i contenuti, la legge in esame interviene a modificare la legge regionale 57/2019 (Sostegno al processo di razionalizzazione del sistema di gestione delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico), al fine di estendere l'operatività del Fondo per il trasferimento tecnologico da essa istituito.

L'accesso a tale Fondo, previsto originariamente per l'erogazione di incentivi economici al soggetto gestore risultante dal processo di razionalizzazione di singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico localizzate in Toscana, viene infatti esteso anche alle singole società, operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente, che, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata, gestiscono strutture quali parchi scientifici e tecnologici, incubatori di impresa, laboratori di ricerca industriale, laboratori di prova e test, dimostratori tecnologici.

Analoga estensione di operatività è prevista a favore di società, anche esse operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente, partecipate anche parzialmente o indirettamente da amministrazioni pubbliche, che erogano servizi alle imprese per il trasferimento tecnologico.

In entrambi i casi, dette società che operano nell'ambito del trasferimento tecnologico devono dimostrare che l'attività di gestione di infrastrutture o l'attività di erogazione di servizi rappresenti almeno il 33 per cento del loro fatturato.

Durante i lavori istruttori, si è ritenuto opportuno, in accoglimento del rilievo in tal senso formulato dall'ufficio legislativo, e al fine di evitare problemi interpretativi ed applicativi, chiarire l'espressione "*operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente*", utilizzata nel testo della legge per individuare le singole società di gestione di infrastrutture tecnologiche o di servizi alle imprese per il trasferimento tecnologico che avrebbero potuto beneficiare del Fondo. In particolare, si era chiesto di chiarire in che modo si determinasse la prevalenza o l'esclusività dell'operatività di tali società. Ciò è avvenuto specificando che "*L'operatività è prevalente se almeno il 51 per cento del fatturato è realizzato in Toscana*".

Con alcuni emendamenti di iniziativa consiliare approvati in aula si è inteso specificare che le singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico e le società che prestano servizi a favore delle imprese per il trasferimento tecnologico possono accedere al suddetto Fondo purché siano oggetto di un processo di aggregazione.

Anche di questa legge è stata disposta l'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

5. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ATTIVITÀ E DI PAGAMENTO DELLE PRESTAZIONI RESE DALLA SOCIETÀ SVILUPPO TOSCANA SPA

La legge regionale 67/2020, di iniziativa della Giunta regionale, è espressione della potestà legislativa regionale di tipo “residuale” (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente l’ordinamento e l’organizzazione degli enti regionali nonché di quella relativa allo “sviluppo economico e produttivo locale”.

Sotto il profilo dei contenuti, essa interviene a modificare alcune disposizioni della legge regionale 28/2008 che disciplina Sviluppo Toscana spa, società in house della Regione Toscana, con una duplice finalità: da un lato, estendere le funzioni di organismo intermedio che tale società già svolge come responsabile del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il periodo 2014 - 2020, a cicli di programmazione successivi al 2020 e a fondi di investimento europei (fondi SIE) ulteriori rispetto al FESR; dall’altro lato, modificare le modalità di finanziamento delle attività da essa svolte e previste nel “piano delle attività”.

Ciò per allineare la disciplina di Sviluppo Toscana alle disposizioni dell’articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che prevede che: *“Ai fini dell’affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell’offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

A tal fine, la legge prevede sia per le attività istituzionali continuative che per quelle non continuative svolte da Sviluppo Toscana (la cui differenza risiede nel carattere strategico o meno delle stesse) un corrispettivo per l’attività svolta, determinato sulla base della valutazione di congruità di cui al citato articolo 192, eliminando l’attuale previsione della corresponsione di un contributo per le attività a carattere continuativo.

Al fine di mantenere rilevanza a livello di remunerazione fra le due tipologie di attività della società, la legge prevede una diversa modalità di determinazione dei costi che concorrono in modo diretto e indiretto allo svolgimento di tali attività: nel caso delle attività non continuative si continua a applicare il tariffario già previsto, nel caso delle continuative si applica il dettaglio del catalogo-listino, costruito tenendo conto dei costi unitari approvati nel tariffario. Tariffario e catalogo-listino sono approvati dalla Giunta regionale e attestano la verifica di congruità richiesta dalla suddetta normativa nazionale.

Durante i lavori istruttori in commissione è stato approvato un emendamento volto a specificare meglio a chi competa la trasmissione del piano delle attività ovvero alla Giunta regionale.

6. MISURE DI SOSTEGNO ALLE GUIDE TURISTICHE DELLA TOSCANA

Con la legge regionale 52/2020, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, si è inteso riconoscere un sostegno economico alla categoria professionale delle guide turistiche.

Ciò in quanto l'emergenza COVID-19, imponendo per finalità di prevenzione della diffusione del contagio l'interruzione protratta della circolazione dei cittadini italiani e stranieri all'interno della nostra Regione e la chiusura dei musei e delle manifestazioni, ha determinato un blocco dei flussi turistici ed una crisi marcata di tutte le attività connesse ad essi, fra le quali quelle delle guide turistiche operanti in modo continuativo sul territorio regionale.

Verificata pertanto la disponibilità di euro 500.000,00 derivanti dalla quota libera dall'avanzo di amministrazione 2019 del bilancio del Consiglio regionale, così come destinati con deliberazione del Consiglio regionale n. 35 del 9 giugno 2020 "Bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale per il triennio 2020-2021-2022 – 3^a variazione – Assestamento di bilancio", il Consiglio regionale ha ritenuto quindi necessario garantire un sostegno economico, in termini di contributo individuale, alle guide turistiche iscritte negli elenchi provinciali della Regione Toscana.

In attuazione del principio di semplificazione amministrativa, la legge ha previsto che i contributi siano concessi con procedimento automatico che non richiede un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario.

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

Come già anticipato nella premessa, la legge in esame non è stata assegnata alla Seconda Commissione consiliare per l'espressione del parere referente di propria competenza ma è stata esaminata ed approvata direttamente dal Consiglio.

7. PROMOZIONE DEI PRODOTTI DELL'ARTIGIANATO ARTISTICO E TRADIZIONALE TOSCANO

La legge regionale 62/2020, di iniziativa della Giunta regionale, è principalmente espressione della potestà legislativa regionale di tipo "residuale" (art. 117, comma quarto, della Costituzione) concernente lo "sviluppo economico e produttivo locale".

Essa, come affermato nella relazione illustrativa, trae origine dai rilievi formulati dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in ordine a potenziali criticità anticoncorrenziali dell’articolo 20 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 53 (Norme in materia di artigianato e semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese artigiane), come modificato dalla legge regionale 4 marzo 2016, n. 22 (Disciplina del sistema regionale della promozione economica e turistica. Riforma dell’Agenzia di promozione economica della Toscana "APET". Modifiche alla l.r. 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale), laddove individua la società consortile a responsabilità limitata ARTEX (partecipata da CNA e Confartigianato Toscana) come soggetto deputato a perseguire le finalità di tutela dell’artigianato artistico e tradizionale toscano previste dalla stessa disposizione ed il conseguente sostegno della Regione Toscana alle attività di valorizzazione dell’artigianato artistico e tradizionale di cui all’articolo 21 della legge regionale 53/2008.

Secondo l’AGCM queste disposizioni, poiché limitano la possibilità degli altri operatori del settore di beneficiare dei suddetti contributi, possono contrastare con la Costituzione, in particolare, con la libertà d’iniziativa economica (art. 41) e con la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2 lett. e), nonostante su questa norma non sia mai stata posta questione di legittimità costituzionale.

La legge è intervenuta pertanto sugli articoli 20 e 21 della legge regionale 53/2008, disponendo l’abrogazione del secondo comma del primo e dell’intero secondo articolo, al fine di *“prevenire potenziali contrasti con i principi posti a tutela della concorrenza e del mercato - principi che non possono prescindere da un previo confronto competitivo - oltre che a garantire i principi di trasparenza e di imparzialità dell’azione amministrativa e il rispetto della parità di trattamento”*.

Anche di essa è stata disposta l’entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

8. INTERVENTI STRAORDINARI ED URGENTI PER FRONTEGGIARE LE GRAVI CONSEGUENZE ECONOMICHE DI EVENTI CALAMITOSI

Nel corso dell’anno 2020 sono state approvate due leggi, entrambe di iniziativa della Giunta regionale, volte a prevedere interventi straordinari ed urgenti per fronteggiare le gravi conseguenze economiche di eventi calamitosi. Anche esse concernono la materia dello “sviluppo economico e produttivo locale”, che attiene alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi dell’articolo 117, comma quarto, della Costituzione.

In ordine ai contenuti, la prima di esse, la legge regionale 58/2020, prevede un intervento straordinario, urgente ed una tantum per l’anno 2020, per far fronte ai rilevanti danni economici subiti dalle imprese dei comuni di Abetone Cutigliano, Pescia e Uzzano a seguito della chiusura del Ponte dei Mandrini e del

Ponte degli Alberghi, disposte dalla Provincia di Pistoia rispettivamente con le ordinanze 48 e 54 del 2019. La legge fissa i criteri in base ai quali è determinato il sostegno finanziario spettante a tali imprese.

Non sono stati formulati rilievi di legittimità in ordine ad essa ma con riferimento all'articolo 3 (Entrata in vigore) che prevedeva l'entrata in vigore della legge il giorno stesso della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione, trattandosi di un intervento urgente, si è segnalata l'eccezionalità di tale termine dal momento che, per questioni di certezza del diritto, l'entrata in vigore immediata delle leggi deve essere disposta il giorno successivo alla loro pubblicazione.

Tale rilievo è stato accolto ed il testo è stato conseguentemente adeguato.

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

La seconda delle due leggi, ovvero la legge regionale 59/2020, prevede un sostegno finanziario, a carattere straordinario ed una tantum per l'anno 2020 a favore delle attività economiche e produttive extra-agricole interessate dal crollo del Ponte cosiddetto di Albiano e aventi sede operativa nei territori dei comuni di Aulla, Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Tresana, Villafranca in Lunigiana, Zeri e Pontremoli. Essa mira pertanto a fronteggiare le rilevanti criticità verificatesi sul piano produttivo e occupazionale nella zona del territorio regionale interessata dal predetto crollo, avvenuto l'8 aprile 2020, attraverso la previsione di un intervento destinato a compensare, sia pur parzialmente, i danni economici subiti da tali attività.

Durante i lavori istruttori della commissione sono stati approvati due emendamenti presentati dal Presidente della Prima Commissione consiliare volti a circoscrivere alla sola frazione di Albiano Magra del comune di Aulla l'ambito territoriale destinatario dei finanziamenti previsti nel testo della legge.

Anche di questa legge è stata prevista l'entrata in vigore anticipata al giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Anche essa è stata approvata all'unanimità sia in commissione che in aula.

9. SOVVENZIONE DIRETTA ALLA SOCIETÀ TOSCANA AEROPORTI SPA

La legge regionale 95/2020, di iniziativa della Giunta regionale, concerne sia la materia dello "sviluppo economico e produttivo locale" sia la materia "porti ed aeroporti civili" che attiene alla competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione.

In ordine ai contenuti, essa, in primo luogo, abroga l'articolo 7 della legge regionale 4 agosto 2020, n. 75 con cui la Regione aveva previsto per l'anno 2020 la concessione, fino ad un massimo di 10.000.000,00 euro, di "Contributi al sistema aeroportuale toscano" (ripartiti tra contributi per investimenti e contributi per il funzionamento e da concedere nel quadro del regime di esenzione di cui al Regolamento (UE) 651/2014) per *"potenziare il sistema aeroportuale toscano,*

agevolare l'economia regionale ed affrontare le criticità di mercato conseguenti all'emergenza COVID-19".

In secondo luogo, essa autorizza la Giunta regionale a concedere una sovvenzione diretta fino a un massimo di 10.000.000,00 di euro, per l'anno 2020, alla società Toscana Aeroporti s.p.a. di gestione degli scali toscani di Pisa e Firenze. La concessione della sovvenzione è subordinata all'adozione della decisione di compatibilità da parte della Commissione europea, ai sensi dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'intervento della Regione viene inquadrato nell'ambito del "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19". (cd. temporary framework)

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

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

Essi possono notificare tali misure di compensazione dei danni e la Commissione le valuterà direttamente ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE che prevede che *"sono compatibili con il mercato interno: gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali"* (cfr. par.1.3.15).

La legge definisce precisamente i criteri per il riconoscimento della sovvenzione prevedendo che essa sia riconosciuta fino al 100 per cento dei danni subiti per il periodo decorrente dal marzo al giugno 2020 nella misura in cui il singolo beneficiario possa dimostrare un nesso causale diretto tra i danni subiti e le misure di contenimento da COVID-19. Il danno è calcolato sulla base della perdita dei ricavi, aeronautici e non aeronautici, detratti i costi evitati durante il periodo del risarcimento. Il calcolo viene effettuato confrontando i risultati della società, in riferimento ai due aeroporti di Pisa e Firenze, durante tale periodo di compensazione con i risultati durante lo stesso periodo, da marzo a giugno, dell'anno precedente. La sovvenzione è riconosciuta al netto di qualsiasi importo recuperato da assicurazione, contenzioso, arbitrato o altra fonte per lo stesso danno.

La legge è stata approvata a maggioranza nel corso della seduta della Seconda Commissione del 30 novembre, convocata in via d'urgenza data la necessità di approvare entro il 30 novembre stesso la variazione di bilancio contenuta nella sua norma finanziaria, come previsto espressamente dalla normativa vigente.

Nel corso di essa sono stati anche presentati e discussi, da parte dell'opposizione, cinque emendamenti. Essi sono stati tutti respinti. In aula è stata approvata nella seduta solenne dello stesso 30 novembre, ugualmente a maggioranza. In tale sede sono stati presentati sette emendamenti, quattro non approvati e tre decaduti.

Contestualmente ad essa è stato approvato un ordine del giorno collegato presentato dalla maggioranza, il n. 34. Con esso, si impegna la Giunta regionale, in primo luogo, ad attivarsi affinché sia posta la massima attenzione alla continuità dei servizi attualmente in essere ed alla tutela dei lavoratori e del personale di terra degli aeroporti di Pisa e Firenze; in secondo luogo, a monitorare il futuro dei lavoratori operanti nei servizi presso l'aeroporto di Pisa e Firenze per la tutela dei livelli occupazionali; infine a valutare, dalla prossima manovra di bilancio, l'introduzione di ulteriori interventi di sostegno a favore di altri scali del sistema aeroportuale toscano, in relazione alle criticità ed ai mancati introiti conseguenti all'emergenza da COVID-19.

10. MISURE STRAORDINARIE A SOSTEGNO DEGLI ENTI FIERISTICI

La legge regionale 96/2020 concerne anche essa la materia dello “*sviluppo economico e produttivo locale*”, che attiene, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi dell'articolo 117, comma quarto, della Costituzione.

In ordine ai contenuti, essa prevede interventi straordinari e di emergenza, mediante contributi a fondo perduto, agli enti fieristici localizzati sul territorio regionale a parziale compensazione dei mancati ricavi derivanti dall'emergenza epidemiologica del COVID-19.

Si prevede espressamente che gli enti fieristici per beneficiare di tali contributi debbano, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, lettera c) della legge regionale 62/2018 (Codice del Commercio), avere in disponibilità, a qualunque titolo, un quartiere fieristico con prevalenza di spazi espositivi permanenti aventi i requisiti per manifestazioni nazionali ed internazionali previsti dagli articoli 21 e 22 del regolamento regionale sul commercio, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale del 9 aprile 2020, n. 23.

Il contributo è assegnato secondo criteri dimensionali e parametrati al minor fatturato registrato da tali enti nel periodo fra l'1° febbraio 2020 e il 31 agosto 2020 rispetto al corrispondente periodo del 2019.

Anche in questo caso il contributo viene concesso nei limiti ed alle condizioni del “*Quadro temporaneo per le misure degli aiuti di Stato a sostegno*”

dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 di cui alla Comunicazione della Commissione europea C 2020 1863” (cd. temporary framework) e, in particolare, di quanto stabilito alla sezione 3.1 “Aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali”.

Tale sezione prevede “...che aiuti temporanei di importo limitato alle imprese che si trovano di fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità possono costituire una soluzione adeguata, necessaria e mirata nelle attuali circostanze. La Commissione considererà tali aiuti di Stato compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, purché siano soddisfatte tutte le condizioni seguenti (...):

- a. l'aiuto non supera 800 000 EUR per impresa sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamenti; tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere;
- b. l'aiuto è concesso sulla base di un regime con budget previsionale;
- c. l'aiuto può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria) al 31 dicembre 2019; può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 e/o che hanno incontrato difficoltà o si sono trovate in una situazione di difficoltà successivamente, a seguito dell'epidemia di COVID-19;
- d. l'aiuto è concesso entro e non oltre il 31 dicembre 2020;
- e. gli aiuti concessi a imprese operanti nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli sono subordinati al fatto di non venire parzialmente o interamente trasferiti a produttori primari e non sono fissati in base al prezzo o al quantitativo dei prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate”

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

11. SINTESI DECIMA LEGISLATURA

Da uno sguardo d'insieme sulla legislatura che si è appena conclusa emerge, con particolare evidenza, che le politiche per lo sviluppo economico intraprese dalla nostra Regione nell'arco temporale di riferimento hanno avuto un raggio di azione piuttosto ampio, riguardando settori chiave dell'economia quali, solo per citarne alcuni, il commercio, il turismo, le cave e traducendosi, sotto il profilo formale, sia in interventi innovativi autonomi che in interventi di modifica di normative regionali preesistenti.

Complessivamente, nell'arco temporale in esame, sono state approvate 37 leggi di cui 26 di iniziativa della Giunta regionale e 11 di iniziativa consiliare (3 di esse su iniziativa dell'Ufficio di presidenza).

Il settore nel quale, anche sotto il profilo numerico, si è intervenuti maggiormente è stato quello del turismo (con 11 leggi), seguito da quello del commercio, delle cave, della disciplina del Consorzio zona industriale apuana

(ZIA), degli interventi straordinari per far fronte alle gravi conseguenze economiche di calamità naturali (ciascuno con 3 leggi), della semplificazione, del trasferimento tecnologico, della disciplina di Sviluppo Toscana spa (ciascuno con 2 leggi). Interventi legislativi singoli hanno poi riguardato le professioni regolamentate, l'artigianato, il lavoro, l'usura, le acque minerali e termali, il sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese. Sotto il profilo formale 9 sono state le leggi nuove mentre le rimanenti si sono configurate come leggi di modifica della normativa vigente.

11.1 COMMERCIO

Passando ad esaminare nel dettaglio i singoli interventi, come già anticipato, il settore del commercio è stato uno di quelli nei quali si è maggiormente intervenuti approvando, nel 2018, dopo quasi due anni di gestazione, un provvedimento molto atteso come il nuovo Codice del Commercio, la legge regionale 62/2018. Essa ha disposto l'abrogazione del previgente Codice del Commercio ovvero della legge regionale 28/2005 e delle numerose⁸ leggi che nel tempo erano intervenute a modificarla. La necessità di approvare un nuovo Codice del Commercio è derivata non solo dall'esigenza di adeguamento della normativa regionale alle rilevanti modifiche normative intervenute a livello nazionale ma anche da quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale n. 27 del 13.02.2013⁹ e n. 165 dell'11.06.2014 che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerosi articoli della legge regionale 28/2005.¹⁰ La legge regionale 62/2018 ha ridisciplinato in maniera innovativa i molteplici settori in cui la materia del commercio si articola (commercio in sede fissa, commercio su aree pubbliche, vendita della stampa quotidiana e periodica, somministrazione di alimenti e bevande, distribuzione dei carburanti, attività fieristico-espositiva). Il legislatore ha colto altresì l'occasione per recepire nel Codice del Commercio la normativa relativa al settore fieristico di cui alla legge regionale 18/2005, disponendone al contempo l'abrogazione. Nel 2019 il nuovo Codice del Commercio è stato poi oggetto di ulteriori significative modifiche che hanno interessato esclusivamente la disciplina del commercio su area pubblica: si è trattato, se si fa eccezione per la norma inserita a fine marzo dalla Regione Piemonte nella propria legge finanziaria, della prima "presa di posizione" organica regionale alla normativa statale contenuta nel comma 686 dell'articolo 1 della

⁸ 18 leggi regionali (di cui 5 leggi di manutenzione ed 1 legge finanziaria).

⁹ La sentenza n. 27/2013 dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in materia di orari e di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali e di somministrazione di cui agli articoli 80 e 81 della legge regionale 28/2005.

¹⁰ Tale sentenza, per la precisione, ha interessato, fra le numerose leggi di modifica della legge regionale 28/2005, le leggi regionali 52/2012 e 13/2013. Essa, per quanto concerne la legge regionale 52/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale totale degli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e l'illegittimità costituzionale parziale dell'articolo 12. Per quanto concerne invece la legge regionale 13/2013 essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale totale degli articoli 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18.

legge 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) che ha sottratto il commercio su area pubblica all'applicazione della direttiva servizi. L'obiettivo di tale intervento è stato quello di fornire agli operatori del settore un quadro normativo il più possibile chiaro ed univoco e di apportare modifiche ad altre norme della legge regionale 62/2018 relative alle sanzioni, soprattutto a seguito di alcune criticità rilevate dagli operatori del settore. Le ultime modifiche al Codice del Commercio sono avvenute a conclusione della decima legislatura con l'approvazione della legge regionale 68/2020, di iniziativa consiliare, frutto di un percorso di concertazione, anche se informale, con le associazioni di categoria e volta a recepire segnalazioni di alcuni comuni sulla fase di prima applicazione del Codice del Commercio. Su di essa si veda diffusamente il paragrafo 2.

11.2 TURISMO

Anche il turismo è stato, come già anticipato, uno dei settori su cui si è intervenuti maggiormente nel corso della decima legislatura. Durante essa sono state infatti approvate ben 11 leggi in tale materia. Nel 2016 ha avuto inizio la ridefinizione del sistema regionale del turismo, preannunciata dai documenti programmatici (in primis il DEFR) come una delle priorità perseguite dal governo regionale in considerazione della rilevanza strategica di questo settore per l'economia toscana.

Il primo passo di tale processo di ridefinizione è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 22/2016 (Disciplina del sistema della promozione economica e turistica. Riforma dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (APET). Modifiche alla legge regionale 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale). Con essa, la Regione, al fine di consentire la razionalizzazione dell'azione regionale e l'efficientamento delle risorse destinate alla promozione, è intervenuta contestualmente sul sistema regionale di programmazione della promozione economica e turistica e sull'Agenzia regionale di promozione economica (APET) che costituiva il soggetto unitario che realizzava il coordinamento operativo e la gestione delle attività di promozione economica. Con essa, la promozione dell'immagine complessiva della Toscana è stata assegnata alla Fondazione sistema toscana, la promozione turistica è stata invece assegnata in via esclusiva alla nuova agenzia regionale, sorta dalla trasformazione di APET, con la denominazione di Toscana promozione turistica mentre alle competenti strutture della Giunta regionale è stato assegnato il sostegno alle iniziative di internazionalizzazione rivolte al rafforzamento della competitività delle imprese toscane e all'attuazione degli investimenti endogeni nel territorio regionale.

Il passo successivo nella ridefinizione del sistema regionale del turismo è avvenuto con l'approvazione della legge regionale 25/2016 (Riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 42/2000 e alla l.r. 22/2015) la cui finalità è stata principalmente

quella di adeguare la ripartizione delle funzioni amministrative in materia di turismo a quanto disposto dalla legge regionale 22/2015 che aveva previsto il trasferimento alla Regione delle funzioni in materia di orientamento e formazione professionale, compresa la formazione e qualificazione professionale degli operatori turistici, e il trasferimento ai comuni e alle loro unioni delle funzioni in materia di turismo. L'approvazione di questa legge è stata preceduta da un intenso e complesso lavoro istruttorio da parte della commissione avente ad oggetto le disposizioni concernenti il riordino delle funzioni provinciali in materia di turismo (cd. Governance) e, soprattutto, la questione della competenza all'esercizio della funzione di accoglienza e promozione turistica di livello sovra comunale.

L'anno 2016 si è concluso con l'approvazione (in appena due mesi) di quella che può essere considerata come l'ultima tessera del mosaico della ridefinizione del sistema regionale del turismo, la legge regionale 86/2016 (Testo unico del sistema turistico regionale). Con tale legge di centosessanta articoli, che demanda al regolamento di attuazione la disciplina di una molteplicità di questioni rilevanti, è stato abrogato il previgente testo unico in materia di turismo, la legge regionale 71/2013, relativa all'albergo diffuso, in quanto la disciplina di questa peculiare struttura ricettiva, approvata nel corso della nona legislatura, è stata opportunamente inserita (anche se con alcune differenze rispetto a quella originaria) nell'ambito dello stesso Testo unico, e, anche se solo parzialmente, la già citata legge regionale 25/2016. L'ambizioso obiettivo perseguito con la legge regionale 86/2016 è stato, in primo luogo, quello di aggiornare la disciplina vigente in materia di turismo, adeguandola alle numerose modifiche di carattere normativo intervenute negli ultimi anni e relative al sistema organizzativo del turismo, alle strutture turistiche ricettive, alle imprese ed alle professioni turistiche. In secondo luogo, con essa si è inteso conferire alla regolamentazione di questo settore una maggiore organicità, anche e soprattutto in considerazione delle numerose modifiche di cui era stato oggetto, nel tempo, il previgente testo unico.

Nel 2017 sono state approvate due leggi che sono intervenute a modificare puntualmente il nuovo Testo unico: la prima modifica è avvenuta ad opera della legge regionale 34/2017 (Disposizioni in materia di affittacamere. Modifiche alla l.r. 86/2016), di iniziativa della Giunta regionale, ed ha interessato la disciplina degli affittacamere mentre la seconda, intervenuta a pochi mesi di distanza dalla prima e per iniziativa, questa volta, consiliare, è avvenuta con la legge regionale 58/2017. Con essa si è intervenuti nuovamente sulla disciplina degli affittacamere contenuta nel suddetto Testo unico oltre che su quella relativa ai bed and breakfast ed agli obblighi di comunicazione periodica delle caratteristiche delle strutture ricettive e degli stabilimenti balneari previsti per i titolari dei medesimi.

Anche l'anno 2018 ha visto l'approvazione di numerose e consistenti ulteriori modifiche al Testo unico del sistema turistico regionale che ne hanno mutato l'originaria fisionomia intervenendo nuovamente in materia di strutture ricettive, professioni turistiche, locazioni turistiche e funzioni di accoglienza e

informazione turistica a carattere sovracomunale. La legge regionale 24/2018 ha, per quanto concerne i suoi aspetti più salienti, disposto l'incorporazione nel Testo unico (piuttosto che in una legge a sé stante come era originariamente previsto) della disciplina degli ambiti territoriali per l'esercizio in forma associata da parte dei comuni delle funzioni di accoglienza e informazione turistica a carattere sovracomunale, proprio al fine di garantire il carattere di testo unico della legge regionale 86/2016. La definizione di tali ambiti territoriali, oggetto di un apposito allegato, ha costituito il risultato di un lavoro estremamente impegnativo che ha visto come protagonisti i singoli enti ai quali non è stata imposta dall'alto. La legge in esame ha segnato inoltre il punto di arrivo in ordine alla disciplina regionale delle locazioni turistiche intervenendo a modificare quella contenuta nel testo unico del turismo a seguito dei rilievi governativi di cui quest'ultima era stata oggetto per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile". Essa ha poi provveduto alla sostituzione delle disposizioni in materia di guide ambientali, anche esse oggetto di impugnativa governativa per violazione dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione che annovera fra le materie di competenza concorrente quella relativa alle "professioni".

Le ultime modifiche della legislatura al Testo unico del sistema turistico regionale sono avvenute con l'approvazione della legge regionale 32/2019 (Disposizioni in materia di cabina di regia, locazioni turistiche e corsi ed esami per guida turistica. Modifiche alla l.r. 86/2016).

Nel corso della decima legislatura è stata approvata, per quanto attiene alle politiche in materia di turismo, anche la legge regionale 31/2016 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), legge autonoma, con la quale sono state dettate disposizioni per l'applicazione dell'articolo 03, comma 4 bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 157/2017, ha dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza", le disposizioni di tale legge che prevedevano, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale e il riconoscimento al concessionario uscente di un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; indennizzo che era fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro. Per completare il quadro degli interventi in materia di turismo che hanno avuto luogo nel corso della decima legislatura merita anche segnalare le leggi regionali 52/2018 e 48/2019, entrambe di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con cui si è inteso valorizzare le associazioni pro loco in considerazione del

rilevante ruolo da esse svolto ormai da anni nella promozione e diffusione dell'accoglienza turistica sul territorio regionale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, comma quarto, della Costituzione.

11.3 CAVE

Un altro settore, molto rilevante per l'economia toscana, sul quale si è intervenuti ripetutamente nel corso della decima legislatura è stato quello delle cave. Infatti, la legge regionale 35/2015 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014), approvata allo scadere della nona legislatura a seguito di un lavoro istruttorio piuttosto lungo e complesso, e volta a disciplinare la materia delle cave ex novo rispetto al previgente testo unico in materia (legge regionale 78/1998), è stata modificata complessivamente tre volte nell'arco temporale considerato.

Le prime modifiche ad essa sono state approvate nel 2018 con la legge regionale 18/2018 (Disposizioni concernenti termini previsti dalla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014"), di iniziativa consiliare, e con la legge regionale 54/2018 (Modifiche alla legge regionale 25 marzo 2015, n. 35 "Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014"): la prima, volta a ridefinire alcuni dei termini previsti dalla legge regionale 35/2015 a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 228/2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), dell'articolo 32 della medesima legge nella parte in cui qualificava la natura giuridica dei cosiddetti beni stimati ascrivendoli al patrimonio indisponibile comunale; la seconda, volta ad inserire nella medesima legge regionale una disposizione transitoria per il sanzionamento di difformità volumetriche fino all'approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane.

Le modifiche più significative alla legge ordinamentale in materia di cave sono invece intervenute con la legge regionale 56/2019 (Nuove disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 65/2014), di iniziativa della Giunta regionale, che ha considerevolmente mutato l'originaria fisionomia della legge regionale 35/2015. Tale legge, anche essa frutto di un lavoro istruttorio lungo e complesso, rimasto fermo per un anno e ripreso in concomitanza con l'esame del Piano regionale cave, è intervenuta, fra le altre, anche sulla questione giuridica problematica della disciplina delle cosiddette cave miste, intervento reso necessario dalla citata sentenza della Corte costituzionale 228/2016.

11.4 DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE

Nel corso di questa legislatura ha visto la luce un'altra legge, ugualmente molto importante, che pur senza esserlo formalmente, può essere considerata una sorta di testo unico della materia, la legge regionale 71/2017 (Disciplina degli interventi di sostegno alle imprese).

Anche l'istruttoria di questa legge ha richiesto tempi piuttosto lunghi, pari complessivamente ad un anno, ed il suo testo è stato ampiamente riformulato rispetto a quello originario predisposto dalla Giunta regionale e assegnato alla commissione per il parere referente.

Essa ha abrogato la precedente disciplina in materia, ovvero la legge regionale 35/2000, che era stata già oggetto negli anni passati di modifiche consistenti e stratificate che ne avevano alterato la fisionomia originaria rendendola di difficile comprensione ed applicazione da parte degli operatori del settore.

Con tale legge sono state ridefinite le finalità e gli obiettivi dell'azione regionale a sostegno delle attività produttive, adeguate le norme al nuovo modello di programmazione economica regionale stabilito dalla legge regionale 1/2015, eliminando il Piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) e prevedendo piuttosto che gli interventi a sostegno delle attività produttive siano realizzati in conformità al Piano regionale di sviluppo (PRS). Punto qualificante di tale legge è stata la definizione della disciplina degli interventi cosiddetti strategici.

11.5 PROFESSIONI

Un altro settore sul quale si è intervenuti nell'arco temporale considerato è stato quello delle professioni regolamentate, con l'approvazione della legge regionale 2/2017 che ha modificato la legge regionale 30 dicembre 2008, n. 73 (Norme in materia di sostegno alla innovazione delle attività professionali intellettuali).

L'intervento si è reso necessario per rendere coerente la disciplina regionale vigente con quanto previsto dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4 che, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e libertà di circolazione, disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi.

La legge regionale 2/2017, in estrema sintesi, è intervenuta a modificare la disciplina della Commissione regionale delle professioni (composta da rappresentanti delle professioni ordinistiche e non) ed ha istituito un Osservatorio delle professioni intellettuali presso l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET).

11.6 ACQUE TERMALI

Anche la disciplina delle acque termali è stata modificata nel corso della decima legislatura, con l'approvazione della legge regionale 74/2016 (Disposizioni in materia di acque termali. Modifiche alla l.r. 38/2004) che ha inserito nella legge regionale 38/2004 la specifica disciplina igienico sanitaria delle acque termali completando in tal modo la regolamentazione della medesima legge con la previsione delle modalità di autorizzazione ed accreditamento istituzionale degli stabilimenti termali.

11.7 SEMPLIFICAZIONE

La Regione, che fin dall'approvazione dello Statuto, ha posto fra le sue finalità prioritarie la semplicità dei rapporti fra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli e la realizzazione del principio di buona amministrazione secondo criteri di imparzialità, trasparenza ed equità, ha inteso proseguire nella decima legislatura l'azione di semplificazione già avviata a livello legislativo con l'approvazione della legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa).

A tal fine è stata approvata la legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle ll.rr. 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009), di iniziativa consiliare, avente carattere trasversale in quanto volta a modificare la normativa regionale in materia di commercio, tributi, procedimento amministrativo e qualità della normazione al fine di introdurre nell'ordinamento regionale misure di semplificazione volte a migliorare la vita di cittadini ed imprese nonché al fine di risolvere criticità manifestatesi nella prassi.

11.8 DISCIPLINA DI SVILUPPO TOSCANA SPA

Anche la disciplina di Sviluppo Toscana spa, società in house della Regione, è stata modificata nel corso della legislatura che si è appena conclusa. Dapprima con la legge regionale 19/2018 che ha introdotto nella legge istitutiva della stessa ovvero nella legge regionale 28/2008, alcune disposizioni per la razionalizzazione del funzionamento di tale soggetto, distinguendo le attività da essa svolte in attività istituzionali a carattere continuativo e attività istituzionali a carattere non continuativo (a seconda del carattere strategico o meno di esse), e per la semplificazione del suo rapporto con la Regione e successivamente con la legge regionale 67/2020 di cui si è parlato diffusamente nel paragrafo 5 di questa relazione.

11.9 DISCIPLINA DEL CONSORZIO ZIA

Un altro soggetto sulla cui disciplina si è intervenuti ripetutamente nel corso di questa legislatura è stato inoltre il Consorzio per la Zona industriale apuana (ZIA), consorzio di sviluppo industriale, istituito nel 1947 allo scopo di promuovere iniziative pubbliche e private per il completamento della zona industriale apuana.

Il primo di tali interventi si è avuto con la legge regionale 67/2016 (Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 “Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l’anno 2016” relative alla seconda variazione al bilancio 2016) che ha disposto il commissariamento di tale consorzio, ponendo come problematica quella della competenza della Regione in ordine allo scioglimento degli organi del consorzio non essendo presente nell’ordinamento regionale toscano una disposizione che attribuisse espressamente al Presidente della Giunta regionale il potere di scioglimento (a differenza di altre regioni che hanno invece una legge di carattere generale relativa ai consorzi industriali che disciplinava espressamente questa fattispecie). Risolta positivamente tale problematica, individuando come fondamento normativo della competenza regionale allo scioglimento degli organi consortili le competenze riconosciute alla stessa dall’articolo 26 del decreto legislativo 112/1998, nel 2019 si è intervenuti nuovamente dapprima con la legge regionale 31/2019, che ha prorogato il termine massimo di durata del Commissario del Consorzio nominato a seguito dello scioglimento degli organi consortili e poi con la legge regionale 44/2019 (Norme per il riassetto del Consorzio per la zona industriale apuana). Con quest’ultima si è proceduto al riassetto del Consorzio, in considerazione delle molteplici criticità rilevate durante la fase commissariale che hanno evidenziato in particolare la necessità di una ridefinizione della compagine consortile che vedeva come soggetto direttamente coinvolto la Regione e della costituzione di un comitato di area come soggetto di raccordo con le esigenze del territorio.

11.10 TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

La Regione è inoltre intervenuta a valorizzare il raccordo fra il sistema produttivo e quello della ricerca attraverso le infrastrutture per il trasferimento tecnologico, promuovendo ed incentivando la razionalizzazione delle società di gestione di tali infrastrutture operanti in Toscana e partecipate, parzialmente o indirettamente, da amministrazioni pubbliche.

Il primo di tali interventi si è avuto con l’approvazione della legge regionale 57/2019 che ha previsto la costituzione di un Fondo rotativo finalizzato all’erogazione di incentivi economici al soggetto gestore risultante dal processo di razionalizzazione ed ha subordinato l’intervento del Fondo, nella forma del conferimento di capitale o nella forma del prestito partecipativo, ad una serie di condizioni espressamente indicate.

L'intervento successivo si è avuto con la legge regionale 72/2020 di cui si è parlato diffusamente nel paragrafo 4 di questa relazione ed a cui si rinvia.

11.11 USURA

Al fine di contrastare il dilagante fenomeno dell'usura la Regione ha inoltre approvato la legge regionale 73/2019, di iniziativa consiliare, con la quale è stata modificata la normativa regionale vigente in materia (legge regionale 86/2009): l'intervento stimolato dallo studio di IRPET "Il fenomeno del sovra indebitamento in Toscana" ha inteso non solo aggiornare tale normativa alle modifiche normative medio tempore sopraggiunte a livello nazionale ma anche e soprattutto creare una maggiore sinergia fra i soggetti coinvolti nella rete degli sportelli di prevenzione dell'usura, integrandoli con la previsione degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 della legge 3/2012 e con la struttura della Caritas italiana.

11.12 INTERVENTI STRAORDINARI E URGENTI PER FRONTEGGIARE LE GRAVI CONSEGUENZE ECONOMICHE DI EVENTI CALAMITOSI

La decima legislatura è stata inoltre contrassegnata dall'approvazione di quattro leggi, tutte di iniziativa della Giunta regionale, con le quali si è cercato di far fronte in via di urgenza ed una tantum alle gravi conseguenze economiche di alcuni eventi calamitosi verificatisi nella nostra Regione.

Si è iniziato nel 2019 con l'approvazione della legge regionale 13/2019, modificata lo stesso anno con la legge regionale 50/2019, ed originata da una frana verificatasi nell'abitato di Pavana nel Comune di Sambuca Pistoiese per proseguire nel 2020 con l'approvazione delle leggi regionali 58/2020 e 59/2020 i cui contenuti sono stati illustrati diffusamente nel paragrafo 8 di questa relazione cui si rinvia.

11.13 SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE

Merita infine segnalare che nel corso della decima legislatura ha avuto luogo anche il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Esso è iniziato con l'approvazione, nel 2015, della legge regionale 82/2015 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità) e si è concluso nel 2018 con l'istituzione dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) ad opera della legge regionale 28/2018.

LE POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2020 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE¹¹

PREMESSA

Il processo di riordino del sistema sanitario regionale, innescato dalla riforma del 2015, sembra ormai concluso.

Vi sono anche in questa annualità alcune leggi di natura organizzativa, ma gli scopi perseguiti non investono le fondamenta del sistema, quanto piuttosto la regolazione di specifiche funzioni, dalla direzione sanitaria degli stabilimenti termali alla medicina di iniziativa, agli accertamenti fatti dai dipartimenti della prevenzione a favore dei privati sino all'amministrazione e gestione del patrimonio immobiliare.

Altri interventi normativi dispongono misure di sostegno economico a beneficio degli operatori del servizio sanitario regionale coinvolti nella gestione della emergenza epidemiologica da COVID-19, come pure dispongono contributi per gli enti del Terzo settore che svolgono attività per il sollievo, psicologico ed emotivo, dei pazienti pediatrici.

E' stata altresì aggiornata la disciplina relativa all'amministrazione e gestione del patrimonio immobiliare delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale, a fini di un adeguamento alla normativa statale e di una semplificazione procedurale.

Per quanto attiene alle politiche sociali, l'ordinamento regionale si è adeguato alla normativa statale introduttiva del Codice del Terzo settore, con una legge che definisce le modalità del coinvolgimento attivo di tale peculiare tipologia di enti nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento dei servizi sociali e nella realizzazione di specifici progetti, di servizio o di intervento, finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale.

Inoltre, sulla falsariga della disciplina statale relativa al reddito di cittadinanza, sono state introdotte nell'ordinamento regionale le nozioni di "welfare generativo" e di "azioni a corrispettivo sociale," promuovendo la partecipazione dei beneficiari di interventi di sostegno economico alla realizzazione di progetti utili alla collettività, nell'ottica di una restituzione in termini sociali dei vantaggi.

¹¹ Per le politiche per la casa e lo sport si rinvia alle parti del rapporto dedicate a queste materie.

Il legislatore regionale ha poi promosso la figura dell'amministratore di sostegno sul territorio regionale, prevedendo la realizzazione di attività formative e di aggiornamento sull'istituto.

Sul versante delle modalità di erogazione dei servizi sociali, è stata introdotta una nuova tipologia di struttura, la struttura multiutenza, fra le fattispecie soggette ad autorizzazione.

Si tratta di strutture, in precedenza conosciute solo a livello amministrativo e sperimentale, che svolgono prevalente funzione tutelare, offrono attività di cura, recupero e accompagnamento sociale e accolgono soggetti adulti e minori, privi temporaneamente o permanentemente del necessario supporto familiare.

Molte delle leggi approvate nel 2020 sono correlate a proposte normative già incardinate presso la commissione consiliare competente per la materia sanitaria e sociale nella precedente annualità.

Non un caso. Certo, l'imminente fine della legislatura ha sollecitato la pronta conclusione di una molteplicità di atti pendenti.

Ma sul tutto ha molto inciso l'attualità della vicenda pandemica, che ha imposto alla Regione, sul versante sanitario, di concentrare gli sforzi prevalentemente in una attività gestionale finalizzata alla prevenzione e cura della patologia associata al virus.

Infine, anche nel 2020 si conferma come un tratto costante e abitudinario dell'istruttoria legislativa l'ampio ricorso agli strumenti partecipativi delle audizioni e delle consultazioni nonché il riesame e la rielaborazione degli atti, a fronte di particolari criticità, per opera di gruppi di lavoro tecnici operanti sotto l'egida della commissione competente.

1. LE POLITICHE SANITARIE

1.1 DISPOSIZIONI DI NATURA ORGANIZZATIVA

Alcune delle leggi di questa annualità dettano prescrizioni regolative l'esercizio di specifiche funzioni di sistema.

Una prima legge incide sui requisiti richiesti per lo svolgimento della funzione di direttore sanitario all'interno degli stabilimenti termali. La normativa regionale di riferimento, ovvero la legge regionale 38/2004¹², prevedeva la possibilità per gli stabilimenti termali di esercitare anche attività sanitarie di carattere non termale, rinviando per questi aspetti alla legge regionale 51/2009¹³, in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie.

¹² Legge regionale 4 febbraio 2020, n. 6 (Disposizioni in materia di direzione sanitaria negli stabilimenti termali. Modifiche alla l.r. 38/2004 e alla l.r. 51/2009).

¹³ Legge regionale 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento).

Quest'ultima fonte normativa a sua volta, nel disciplinare l'incarico di direttore sanitario nelle strutture private, identificava requisiti diversi da quelli previsti dalla normativa statale¹⁴ per le strutture termali.

In sostanza, si palesava una possibile antinomia fra norme regionali e statali, o quantomeno una situazione di incertezza circa i requisiti necessari per assumere l'incarico di direttore sanitario presso uno stabilimento esercitante attività "mista".

Questa incertezza normativa viene colmata dalla legge regionale 6/2020¹⁵ disciplinando espressamente i requisiti richiesti per lo svolgimento della funzione di direttore sanitario negli stabilimenti termali in cui si svolgano anche attività sanitarie di carattere non termale. Nel caso di specie è richiesto in alternativa o il possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale 51/2009 per l'incarico di direttore sanitario nelle strutture sanitarie private; oppure il possesso dei requisiti previsti dalla normativa statale per l'incarico di direttore sanitario negli stabilimenti termali, unitamente ad una esperienza di almeno cinque anni nell'incarico stesso.

In sede referente la commissione ha introdotto nel considerato una precisazione tecnica recependo una osservazione dell'ufficio legislativo.

Una seconda legge, la legge regionale 20/2020¹⁶, sancisce il principio secondo cui il servizio sanitario regionale riconosce e promuove la medicina di iniziativa quale modello assistenziale finalizzato alla prevenzione e alla diagnosi precoce delle patologie croniche ed alla conseguente attivazione di interventi mirati al cambiamento degli stili di vita e alla presa in carico integrata e multidisciplinare.

La medicina di iniziativa opera la stratificazione del rischio degli assistiti e assistibili attraverso l'analisi statistica dei dati gestiti nell'ambito dei diversi archivi del sistema informativo sanitario regionale.

Con regolamento regionale sono dettate disposizioni atte ad assicurare l'identificazione dei soggetti in condizioni di rischio aumentato per malattie croniche non trasmissibili o che, ne siano già affetti; la presa in carico e gestione del paziente sulla base di un piano assistenziale individuale; la continuità delle cure durante la transizione tra tutti i livelli di assistenza.

La fonte regolamentare disciplina altresì l'individuazione dei tipi di dati personali che possono essere trattati, le operazioni eseguibili, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi del paziente. I trattamenti di dati personali sono effettuati sia per finalità di cura sia

¹⁴ Regio decreto 28 settembre 1919, n. 1924 Regolamento per l'esecuzione del Capo IV della L. 16 luglio 1916, n. 947, contenente disposizioni sulle acque minerali e gli stabilimenti termali, idroterapici e di cure fisiche e affini.

¹⁵ Legge regionale 4 febbraio 2020, n. 6 (Disposizioni in materia di direzione sanitaria negli stabilimenti termali. Modifiche alla l.r. 38/2004 e alla l.r. 51/2009).

¹⁶ Legge regionale 5 marzo 2020, n. 20 (Promozione della medicina di iniziativa. Modifiche alla l.r. 40/2005).

per motivi di interesse pubblico, nell'osservanza della normativa nazionale ed europea relativa al trattamento dei dati personali.

Su indicazione dell'ufficio legislativo, nel considerato del preambolo si chiarisce che questo modello assistenziale è rivolto ai "soggetti" affetti da polipatologia o fragilità.

Il testo originario, richiamando i soli "cittadini", era limitativo e non considerava l'intero complesso di persone che ai sensi della normativa statale e comunitaria possono accedere ai servizi essenziali socio-sanitari.

Il testo normativo è stato oggetto di consultazioni ed è stato approvato all'unanimità sia dalla commissione che dall'aula.

Una terza legge, la legge regionale 83/2020¹⁷ interviene sulla disciplina delle tariffe praticate dai dipartimenti della prevenzione delle aziende unità sanitarie locali per accertamenti e indagini a favore dei privati, modificando la legge regionale 16/2000¹⁸.

Come argomentato nel preambolo, è emersa nel tempo l'inadeguatezza del mero aggiornamento annuale automatico delle tariffe sulla base dei coefficienti di rivalutazione dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con la conseguente necessità di sostituire tale criterio con una valutazione complessiva e comparata delle prestazioni e delle corrispondenti tariffe.

Nello specifico, il nuovo sistema prevede che il tariffario sia determinato e aggiornato ordinariamente ogni tre anni dalla Giunta regionale, sulla base di una valutazione di tipo tecnico-economico effettuata da apposito comitato tecnico.

Nel corso dei lavori della Terza Commissione è stato approvato un emendamento tecnico volto ad assicurare la coerenza fra il preambolo e l'articolato.

1.2 LE MISURE DI SOSTEGNO ECONOMICO

Con la legge regionale 13/2020¹⁹, di iniziativa consiliare, il Consiglio regionale dispone una tantum, per l'anno 2020, interventi economici a sostegno degli enti del Terzo settore che con carattere di continuità svolgono attività per il sollievo, psicologico ed emotivo, dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie della Toscana pubbliche e private che erogano prestazioni di assistenza e cura pediatrica per conto del servizio sanitario regionale.

¹⁷ Legge regionale 7 agosto 2020, n. 83 (Accertamenti e indagini delle aziende unità sanitarie locali a favore dei privati. Modifiche alla l.r. 16/2000).

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

¹⁹ Legge regionale 20 febbraio 2020, n. 13 (Interventi del Consiglio regionale a sostegno delle organizzazioni di volontariato che svolgono attività per il sollievo dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie della Toscana).

Rientrano fra queste attività la clown terapia, lo svolgimento di giochi terapeutici e ogni altro intervento organizzato per arrecare sollievo, attraverso il gioco, il teatro, la musica, ai pazienti pediatrici delle strutture, o che usufruiscono di prestazioni erogate dalle stesse, durante la degenza, la somministrazione di terapie e prestazioni sanitarie, lo svolgimento di analisi e visite mediche, oppure nel tragitto di accompagnamento da e verso il domicilio.

La legge prevede la concessione dei contributi ad opera del Consiglio regionale, con procedura automatica e in misura fissa, sulla base del numero delle domande validamente presentate a seguito della pubblicazione di un avviso pubblico.

La proposta di legge prevedeva la concessione dei contributi entro l'anno 2019. Essendo venuti meno i tempi tecnici necessari ad assicurare l'entrata in vigore e l'operatività della legge in tale annualità, durante i lavori della Terza Commissione il cronoprogramma procedimentale è stato modificato riportandolo alle annualità 2020 e 2021.

Sono parimenti frutto di emendamenti approvati durante i lavori della commissione vuoi la previsione che identifica i soggetti beneficiari solo in quei soggetti che per statuto svolgono con carattere di continuità le predette attività di sostegno; vuoi la previsione che ammette a contributo anche le attività di sostegno prestate nel tragitto di accompagnamento del paziente pediatrico dal domicilio alla struttura sanitaria e viceversa.

Nella sua versione originaria la legge in parola identificava i beneficiari del contributo economico esclusivamente nelle organizzazioni di volontariato.

Nell'ambito del procedimento di controllo governativo sulla legge stessa venne contestata la limitazione del contributo alle sole organizzazioni di volontariato, sull'assunto che l'attività in questione potrebbe essere svolta anche da enti del Terzo settore i quali, pur costituiti in altra forma o in possesso di altra qualifica ma comunque iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore, ugualmente si avvalgono di prestazioni di carattere volontario da parte degli aderenti o associati.

In fase precontenziosa la Regione si era impegnata ad adeguare la legge ai rilievi governativi. La legge regionale 13/2020 è stata quindi modificata dalla legge regionale 36/2020²⁰ adempiendo l'impegno assunto dalla Regione, secondo il principio della leale collaborazione. La legge di modifica è intervenuta sul titolo, sul preambolo e su singoli articoli della legge regionale 13/2020, identificando come destinatari dei contributi regionali gli enti del Terzo settore, in luogo delle sole organizzazioni di volontariato.

Il testo di legge è stato discusso e approvato dalla Terza Commissione in modalità telematica ed è stato licenziato dall'aula senza emendamenti.

²⁰ Legge regionale 9 giugno 2020, n. 36 (Interventi a sostegno delle attività per il sollievo dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie della Toscana. Modifiche alla l.r. 13/2020).

La legge regionale 24/2020²¹, a sua volta, riconosce misure economiche di sostegno al personale operante nell'ambito del servizio sanitario regionale, dipendente a tempo indeterminato e determinato o con altre forme di lavoro flessibile, impegnato direttamente o indirettamente nella gestione della emergenza pandemica da COVID-19, limitatamente al periodo di vigenza dell'emergenza stessa.

Tali misure possono essere garantite mediante gli ordinari strumenti contrattuali (indennità o incentivi, oltre al lavoro straordinario) nonché con l'attribuzione di un beneficio economico giornaliero, per ogni turno effettivo di servizio prestato in presenza e diversamente graduato in ragione del differente rischio espositivo e disagio di lavoro, a cui il soggetto è esposto.

Si dispone inoltre che attraverso gli strumenti negoziali e le risorse disponibili a legislazione vigente la Regione operi affinché le misure economiche di sostegno siano riconosciute, dai soggetti competenti, anche agli operatori non contrattualizzati dagli enti del servizio sanitario regionale, che prestano attività sanitaria o socio-sanitaria nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La Giunta regionale definisce con deliberazione linee di indirizzo applicative uniformi per le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale.

La legge è finanziata sia coi trasferimenti statali spettanti alla Regione ai sensi della normativa statale²² che ha incrementato i fondi contrattuali del comparto sanitario a fronte dell'emergenza pandemica, sia con risorse regionali equivalenti a tali trasferimenti.

La legge medesima è stata presentata direttamente in aula ed è stata approvata a maggioranza.

1.3 LE DISPOSIZIONI SUL PATRIMONIO DELLE AZIENDE SANITARIE

La legge regionale 14/2020²³ aggiorna la disciplina del patrimonio immobiliare delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale dettata dalla legge regionale 40/2005²⁴, sia per adeguarla alle novità legislative statali e regionali sulla dismissione degli immobili pubblici, sia per rendere più semplificate ed agevoli le relative procedure.

²¹ Legge regionale 20 aprile 2020, n. 24 (Misure economiche di sostegno a favore del personale operante nel servizio sanitario regionale impegnato nella gestione della emergenza epidemiologica da COVID-19).

²² Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

²³ Legge regionale 21 febbraio 2020, n. 14 (Disposizioni sulla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005).

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

In particolare, al fine di semplificare le procedure per l'alienazione del patrimonio e consentire quindi che i proventi siano utilizzati per finanziare il programma degli investimenti, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, sono state introdotte nella legge regionale 40/2005 alcune modifiche e integrazioni riguardanti le perizie di stima, adesso redigibili anche da parte di professionalità interne alle aziende sanitarie; le modalità di pubblicazione dei bandi o degli avvisi di alienazione; la possibilità di praticare ribassi rispetto al prezzo stimato sia in occasione di beni immobili occupati che in fase di trattativa privata, in caso di aste andate deserte.

Lo smobilizzo dei beni immobili non più economicamente convenienti all'uso diretto, oltre che di quelli da reddito e di quelli dismessi dalle funzioni istituzionali, può essere effettuato, in alternativa all'alienazione, mediante operazioni di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio, attraverso gli istituti della concessione d'uso, della permuta o concessione di valorizzazione.

L'azienda o l'ente del servizio sanitario regionale può comunque procedere all'alienazione dell'immobile a trattativa privata, al prezzo di stima, a favore di altro ente pubblico o a favore di organizzazioni di volontariato che svolgano attività a carattere socio sanitario, iscritte nei registri del Terzo settore; ciò qualora la destinazione a fini pubblici dell'immobile sia prevista negli atti di programmazione regionale o sia oggetto di specifiche iniziative di programmazione negoziata.

Gli enti del servizio sanitario regionale sono altresì tenuti ad approvare periodicamente, almeno con cadenza triennale, una ricognizione del proprio patrimonio immobiliare, distinguendo i beni da mantenere in proprietà, perché funzionali alle esigenze organizzative ed all'attività dell'azienda, da quelli che necessitano di riqualificazione e valorizzazione o per i quali è in corso una procedura di permuta, oppure che si ritengono da alienare, definendone l'entità, il valore stimato e quello a bilancio e la destinazione d'uso.

Sul testo della proposta di legge sono state formulate osservazioni relative al perfezionamento del tenore testuale degli articoli, osservazioni recepite nel testo allegato al messaggio per l'aula.

La legge è stata approvata a maggioranza e l'aula ha respinto alcune proposte emendative.

2. LE POLITICHE SOCIALI

2.1 IL WELFARE GENERATIVO

La legge regionale 17/2020²⁵ introduce nell'ordinamento regionale le nozioni di welfare generativo e di azioni a corrispettivo sociale.

²⁵ Legge regionale 3 marzo 2020, n. 17 (Disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante azioni a corrispettivo sociale).

Per welfare generativo si intende l'insieme delle modalità di rigenerazione e rendimento delle risorse a disposizione nell'ambito delle politiche sociali e socio-sanitarie e delle politiche attive del lavoro, mediante la responsabilizzazione dei soggetti già beneficiari di interventi di sostegno economico, da coinvolgere su base volontaria, e in termini di gratuità, nella realizzazione di azioni a corrispettivo sociale, ossia protese al conseguimento di risultati di impatto sociale a vantaggio della collettività.

Nello specifico, gli attori di questi processi partecipativi e "restitutivi" sono i beneficiari degli interventi economici a carattere socio-sanitario; degli interventi di politica attiva del lavoro; degli ammortizzatori in deroga; di ogni altro intervento di sostegno di carattere continuativo che sia posto in essere dall'Amministrazione regionale, anche in via sperimentale; nonché i beneficiari del reddito di cittadinanza che non siano tenuti agli obblighi connessi al reddito medesimo, purché gli stessi non partecipino già a progetti utili alla collettività su base facoltativa.

La legge regionale declina le varie fasi procedurali preordinate all'attivazione di siffatte azioni: dalla istituzione di un apposito registro informatico delle proposte di azione a corrispettivo sociale, gestito dai comuni o dalle società della salute; alla enumerazione dei soggetti (comuni, enti del Terzo settore, cittadini associati, ogni altro ente pubblico o privato interessato) legittimati alla formulazione delle proposte; all'opera di sensibilizzazione che gli enti erogatori di interventi di sostegno economico svolgono sottoponendo ai destinatari degli interventi medesimi l'elenco delle azioni a corrispettivo sociale contenute nel registro; alla scelta da parte dell'interessato circa l'azione a corrispettivo sociale che intende realizzare; sino alla conseguente stipula di un accordo regolativo dell'azione fra lo stesso interessato e il comune di riferimento.

La scheda di legittimità lamentava alcuni elementi di indeterminatezza normativa richiedenti i necessari aggiustamenti tecnici. La legge è stata altresì oggetto di consultazioni durante l'esame da parte della Terza Commissione.

Al fine di valutare le osservazioni degli uffici e quelle dei soggetti consultati, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico che ha avanzato varie ipotesi di riscrittura del testo, accolte dalla commissione.

E' stato altresì rimarcato dagli uffici come alcune norme della legge si pongano al confine fra potestà regionali e potestà statali, implicando il necessario coinvolgimento di un ente pubblico statale quale l'INPS, erogatore di due fra le tipologie di benefici economici che fungono da presupposti per l'attivazione delle azioni a corrispettivo sociale: gli ammortizzatori in deroga e il reddito di cittadinanza.

2.2 L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO

La legge regionale 18/2020²⁶ promuove la figura dell'amministratore di sostegno sul territorio regionale. In particolare, è prevista la realizzazione, a cura delle aziende di unità sanitaria (USL), di attività formative e di aggiornamento sull'istituto rivolte a persone che intendono svolgere o stanno già svolgendo la funzione di amministratore di sostegno, ad operatori dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali, ai membri delle associazioni che operano nell'ambito dell'assistenza o della cura di chi versa in situazioni di bisogno o di difficoltà.

La formazione è organizzata per ambiti territoriali delle società della salute, o, dove queste non costituite, per ambiti territoriali delle zone-distretto; oppure per aree omogenee di competenza dei tribunali. E' altresì prevista la costituzione di elenchi di persone disponibili ad assumere l'incarico di amministratore di sostegno. Gli elenchi sono istituiti dalle aziende USL, sono disaggregati per zone-distretto e gestiti in raccordo con gli uffici dei giudici tutelari.

Inoltre, la Regione promuove l'implementazione di sportelli informativi che possano fornire orientamento e consulenza sull'istituto, sia da parte degli enti cui è affidata la gestione dei servizi sociali e socio-sanitari, sia da parte dei soggetti del volontariato e del Terzo settore, purché a titolo gratuito. L'articolato contempla anche una clausola valutativa.

La scheda di legittimità formulava alcune osservazioni. Si suggeriva in via cautelativa, al fine di non interferire con la potestà statale nella materia de qua, di precisare che gli sportelli informativi possono essere individuati anche negli uffici di prossimità - istituiti in coerenza con la nuova organizzazione delle circoscrizioni giudiziarie - solo previa intesa con le autorità statali competenti. Inoltre, il testo non definiva le modalità da osservare per il riparto fra le aziende USL delle risorse finanziarie destinate all'attività formativa. Infine, la legge non chiariva se l'ambito territoriale di riferimento per l'organizzazione delle attività formative fosse quello della zona-distretto o quello delle società della salute.

La proposta di legge è stata emendata dalla Terza Commissione recependo le osservazioni dell'ufficio legislativo. L'atto in parola è stato altresì oggetto di consultazioni.

²⁶ 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).

2.3 LE POLITICHE PER LE FAMIGLIE

La legge regionale 48/2020²⁷ innova la legge regionale 41/2005²⁸ riconoscendo il ruolo delle famiglie, anche costituite in associazioni, nell'attività di promozione e di diffusione della cultura dell'accoglienza e della solidarietà.

Viene abrogata la norma della legge regionale 41/2005 che consentiva un affidamento diretto di persone anche minori ad associazioni familiari. Sotto il profilo motivazionale, la relazione illustrativa rimanda al riguardo alle due relazioni conclusive della Commissione consiliare di inchiesta che ha seguito la vicenda relativa alla Cooperativa "Il Forteto".

Viene poi introdotta una nuova tipologia di strutture erogative di servizi sociali e socio-sanitari, le strutture multiutenza, fra le fattispecie soggette ad autorizzazione.

Queste strutture svolgono prevalente funzione tutelare, offrono attività di cura, recupero e accompagnamento sociale e accolgono soggetti adulti e minori, privi temporaneamente o permanentemente del necessario supporto familiare. Presentano i tratti propri degli alloggi destinati a civile abitazione, hanno una limitata capacità ricettiva (un massimo di otto posti letto) e sono caratterizzate da media intensità assistenziale e dalla presenza di due o più persone adulte che convivono in modo stabile.

Le comunità multiutenza sono attive da vari anni in via sperimentale sul territorio regionale. Il preambolo argomenta che la sperimentazione ha avuto esiti positivi, tali da giustificare la sussunzione in legge della fattispecie.

Per ottenere l'autorizzazione all'esercizio, oltre al possesso dei requisiti prescritti dal regolamento di attuazione della legge regionale 41/2005, le strutture multiutenza devono aver concluso con esito positivo una sperimentazione della durata di almeno cinque anni, svolta secondo le modalità definite con atto della Giunta regionale.

Nei fatti, la legge recepisce l'accordo Stato-Regioni del 2017, nel quale è specificamente disciplinata la fattispecie della comunità multiutenza.

Il testo normativo si fonda sulla competenza regionale residuale in materia di assistenza sociale e si interseca al contempo con le competenze esclusive statali in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e in materia di ordinamento civile.

Proprio in ragione dell'intreccio di queste competenze legislative, la scheda di legittimità suggeriva in via cautelativa di richiamare nel preambolo il già citato accordo del 2017.

²⁷ Legge regionale 29 giugno 2020, n. 48 (Disposizioni relative alle strutture soggette ad autorizzazione ed alle politiche per le famiglie. Modifiche alla l.r. 41/2005).

²⁸ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

La scheda rilevava inoltre che la proposta di legge non riportava né espressamente, né mediante rinvio alla fonte pattizia, i requisiti specifici richiesti dal summenzionato accordo per le due o più persone adulte chiamate a convivere in modo stabile all'interno di questa tipologia di struttura.

Si segnalava altresì come la relazione illustrativa non specificasse che la legge regionale non comporta oneri per il bilancio regionale.

Il primo rilievo è stato recepito richiamando nel preambolo l'accordo del 2017. Quanto al secondo, i requisiti specifici delle persone adulte conviventi nella struttura sono accennati nella relazione illustrativa. Quest'ultima è stata inoltre integrata attestando che la legge regionale non comporta oneri per il bilancio regionale.

L'istruttoria è stata caratterizzata da vari momenti di confronto tecnico fra i competenti uffici della Giunta e del Consiglio, svoltisi anche mediante lo strumento della videoconferenza.

2.4 IL TERZO SETTORE

La legge regionale 65/2020²⁹ definisce le modalità del coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, anche in attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 117/2017³⁰, nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento e nella realizzazione di specifici progetti, di servizio o di intervento, finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale.

In particolare, la legge disciplina i rapporti e le modalità di collaborazione fra gli enti del Terzo settore e la Regione, gli enti strumentali di questa, le aziende sanitarie e gli enti locali, definendo gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione.

Mediante il procedimento di co-programmazione le amministrazioni pubbliche acquisiscono in sede istruttoria gli interessi ed i bisogni rappresentati dagli enti del Terzo settore e dalle altre amministrazioni, elaborano il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, assumono eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza.

La co-progettazione a sua volta si realizza mediante la collaborazione fra gli enti del Terzo settore e le amministrazioni pubbliche per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti. Gli enti del Terzo settore e le amministrazioni concorrono alla realizzazione dei progetti apportando proprie risorse materiali, immateriali ed economiche. La legge esclude dalla procedura in parola

²⁹ Legge regionale 22 luglio 2020, n. 65 (Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano).

³⁰ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106).

l'affidamento di servizi effettuato mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, applicandosi in tal caso le ordinarie procedure di appalto del Codice dei contratti pubblici.

Le norme transitorie e finali definiscono la tempistica relativa alla costituzione della Consulta regionale del Terzo settore, organo deputato ad esprimere pareri e a formulare proposte alla Giunta regionale e al Consiglio regionale nonché a promuovere occasioni di confronto e consultazione, anche su specifiche tematiche.

Si dispone altresì l'abrogazione delle normative regionali riguardanti le organizzazioni del volontariato, le associazioni di promozione sociale e le società di mutuo soccorso, in quanto superate dalla legge in oggetto.

La proposta di legge originaria è stata sottoposta ad una fase di consultazioni che è stata contrassegnata dalla presentazione di un notevole numero di osservazioni da parte dei soggetti interpellati.

La scheda di legittimità formulava taluni rilievi sul testo normativo. La composizione della Consulta regionale del Terzo Settore appariva lacunosa, ovvero tale da non garantire la rappresentatività di alcune delle tipologie di enti indicate dal Codice del Terzo settore, quali le società di mutuo soccorso, le imprese sociali diverse dalle cooperative sociali, le associazioni. Si rilevava inoltre come fosse prevista la rappresentanza delle fondazioni di origine bancaria, escluse dall'ambito applicativo del Codice, e non quella delle fondazioni costituite sotto forma di enti del Terzo settore. Veniva poi richiamato, ai fini dei necessari approfondimenti, l'orientamento della giustizia amministrativa, secondo cui le amministrazioni possano ricorrere alle procedure di affidamento di servizi sociali declinate dal Codice del Terzo settore, e in particolare ai moduli procedurali della co-progettazione e del partenariato, a condizione che il servizio sia svolto dai soggetti del Terzo settore a titolo integralmente gratuito.

Alla luce dei rilievi degli uffici consiliari e degli esiti delle consultazioni, è stato costituito un gruppo di lavoro composto dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio. In sede tecnica è stata fra l'altro ridefinita la disciplina della Consulta regionale del Terzo settore, prevedendo che la composizione iniziale dell'organismo, limitata solo ad alcune categorie di enti, sia integrata con deliberazione della Giunta regionale così da assicurare la rappresentanza degli altri enti del Terzo settore iscritti nelle specifiche sezioni del Registro unico nazionale.

Il testo rielaborato dal gruppo di lavoro, che superava molte delle criticità evidenziate dagli uffici, è stato assunto come testo base dalla Terza Commissione. Quest'ultima a sua volta ha approvato vari emendamenti. Fra le modifiche introdotte vi è quella secondo cui, ai fini dell'attuazione della legge regionale, la Regione supporta gli enti locali, singoli ed associati, anche mediante l'emanazione di linee guida, da approvarsi con deliberazione della Giunta regionale.

In aula, sono stati approvati due ulteriori emendamenti. In particolare, la norma abrogativa è stata modificata precisando, per ragioni di continuità

normativa, che le leggi regionali di settore sono abrogate a decorrere dalla data di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore.

2.5 L'ACCREDITAMENTO SOCIALE (RINVIO)

La legge regionale 1/2020³¹, in tema di accreditamento delle strutture e dei servizi del sistema sociale integrato, è sostanzialmente ascrivibile all'attività legislativa dell'anno 2019, essendo stata approvata in aula nella seduta del 18 dicembre 2019. Per tale motivo l'atto in parola è stato commentato nell'edizione 2019 del rapporto.

3. LE LEGGI TRASVERSALI

Varie leggi regionali a carattere trasversale sono intervenute su tematiche sanitarie e sociali. Sono di seguito esposte alcune delle misure più rilevanti assunte mediante tali tipologie di leggi regionali.

Con la legge regionale di manutenzione³² sono stati rimossi gli obblighi di contenimento della spesa delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, in conformità al dettato della normativa statale.

Sono stati altresì incrementati, in linea con le scelte degli anni precedenti, i contributi regionali destinati al sostegno degli interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie³³.

Col collegato alla legge di stabilità è stata disposta³⁴ la concessione di un contributo all'Azienda ospedaliero-universitaria pisana per esigenze di ristrutturazione immobiliare, nonché la concessione di un contributo al Comune di Firenze per impiantistica sportiva.

Infine, la legge di stabilità³⁵ ha rifinanziato gli interventi per la redistribuzione delle eccedenze alimentari e gli interventi contro la violenza di genere, ha incrementato il fondo per la mobilità delle persone con disabilità ed ha finanziato l'acquisizione da parte della Regione di immobili dell'Azienda ospedaliero-universitaria Meyer non aventi destinazione sanitaria.

³¹ Legge regionale 3 gennaio 2020, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato).

³² Legge regionale 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019).

³³ Legge regionale 5 maggio 2020, n. 28 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2020 - 2022).

³⁴ Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 97 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2021).

³⁵ Legge regionale 29 dicembre 2020, n. 98 (Legge di stabilità per l'anno 2021).

4. UN BILANCIO COMPLESSIVO DELLA DECIMA LEGISLATURA CON RIFERIMENTO ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE

La decima legislatura è interamente segnata dal processo di riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo del sistema sanitario regionale. Le fondamenta del sistema sono state poste dalla legge regionale 84/2015³⁶, sulla scorta degli indirizzi politico-normativi assunti nel finire della legislatura precedente³⁷. Il riordino è stato motivato con l'esigenza di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi e con la necessità di assicurare la sostenibilità del sistema a fronte del mutato quadro finanziario ed epidemiologico, in una fase di crisi economica e di restrizione delle risorse.

La scelta fondamentale è stata quella di imperniare il sistema su tre sole aziende unità sanitarie locali di area vasta. Sul versante della programmazione, la competenza all'approvazione dei piani di area vasta è stata trasferita dal Consiglio alla Giunta regionale. Questo spostamento di competenze è stato parzialmente attenuato riservando alla commissione consiliare competente un parere sulla proposta di piano. Viene poi data una nuova configurazione al piano integrato di salute, che torna ad assumere una valenza di livello zonale e non più aziendale, introducendo al contempo due nuovi strumenti di programmazione regionale: gli atti della programmazione della rete pediatrica regionale e l'atto regionale di definizione delle linee annuali di programmazione e individuazione degli obiettivi.

Del pari, è stato ridisegnato il sistema delle conferenze, tra l'altro riconoscendo ai direttori generali delle aziende USL solo un potere di partecipazione senza diritto di voto ai lavori delle conferenze aziendali dei sindaci.

Un altro ambito inciso dalla riforma è quello relativo all'assetto organizzativo interno delle aziende unità sanitarie locali. La legge regionale declina le tipologie dei dipartimenti, intesi come strumenti organizzativi ordinari di gestione aziendale, introducendo fra l'altro il dipartimento territoriale quale modello per il governo clinico delle attività territoriali. La zona-distretto è confermata quale livello ottimale di valutazione dei bisogni sanitari e sociali nonché di erogazione dei servizi. E' nuova la figura del direttore di rete ospedaliera; la direzione aziendale a sua volta viene ampliata includendovi anche i direttori di zona, il direttore dei servizi sociali e lo stesso responsabile della rete ospedaliera.

E' stato inoltre enfatizzato il ruolo di controllo e valutazione da parte del Consiglio regionale, in particolare nell'ambito dei procedimenti di definizione e approvazione degli statuti aziendali e dei regolamenti interni aziendali.

³⁶ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 84 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005).

³⁷ Legge regionale 16 marzo 2015, n. 28 Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale.

L'iter della riforma si è rivelato estremamente laborioso: per la durata dei lavori di commissione e d'aula; per la moltitudine degli emendamenti presentati. A ciò si è aggiunta la lacuna generatasi con lo stralcio della norma che aggiornava l'allegato A della legge regionale 40/2005, identificativo delle singole aziende sanitarie e dei relativi ambiti territoriali. Questa lacuna, sanata inizialmente in via interpretativa, è stata poi risolta esplicitamente con la legge regionale 44/2016³⁸, con cui si è provveduto alla sostituzione dell'allegato.

Sempre nel 2016, il legislatore regionale³⁹ interviene in modo significativo sulla disciplina relativa ai titoli abilitativi all'esercizio delle strutture sanitarie. Per quanto concerne l'accreditamento istituzionale, la disciplina applicativa viene distribuita fra più tipologie di atti, riservando al regolamento di attuazione solo la definizione dei requisiti organizzativi di livello aziendale, mentre la determinazione dei requisiti di processo trasversali e specifici è rimessa a provvedimenti della Giunta regionale, adottati previo parere della commissione consiliare competente. In questo modo il Consiglio regionale recupera un ruolo valutativo a fronte di tematiche su cui non avrebbe potuto più esprimersi, in quanto sottratte alla fonte regolamentare. Sul versante dei controlli inerenti i procedimenti autorizzatori di competenza comunale, un nuovo organismo di livello regionale, il gruppo tecnico regionale di verifica, subentra nella funzione ai dipartimenti della prevenzione.

Nelle annualità 2017 e 2018 il processo di riordino prosegue in maniera sostenuta, all'insegna della continuità rispetto agli anni precedenti. In questo periodo, vengono licenziate quattro leggi che incidono sull'architettura del sistema sanitario, con la revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto⁴⁰, con la riorganizzazione dell'attività di governo clinico regionale⁴¹ e della rete oncologica⁴², nonché col riordino degli organismi di partecipazione dei cittadini⁴³ ai processi di programmazione ed erogazione dei servizi. A ciò si è aggiunta la scelta di sopprimere la figura del direttore della programmazione di area vasta demandandone le funzioni al direttore della competente direzione regionale⁴⁴;

³⁸ Legge regionale 14 luglio 2016, n. 44 (Ulteriori disposizioni in merito al riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005 e alla l.r. 3/2008).

³⁹ Legge regionale 2 agosto 2016, n. 50 (Disposizioni sulle procedure, sui requisiti autorizzativi di esercizio e sui sistemi di accreditamento delle strutture sanitarie. Modifiche alla l.r. 51/2009).

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

⁴¹ Legge regionale 25 luglio 2017, n. 36 (Disposizioni in merito al nuovo assetto organizzativo delle funzioni di governo clinico regionale, della Commissione regionale di bioetica e dei comitati etici della Toscana. Modifiche alla l.r. 40/2005 e alla l.r. 51/2009).

⁴² Legge regionale 14 dicembre 2017, n. 74 (Disciplina dell'Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO)).

⁴³ Legge regionale 14 dicembre 2017, n. 75 (Disposizioni in materia di partecipazione e di tutela dell'utenza nell'ambito del servizio sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005).

⁴⁴ Legge regionale 24 luglio 2018, n. 40 (Disposizioni in materia di procedura di nomina delle figure apicali delle aziende sanitarie, in materia di programmazione di area vasta ed in materia di organismi sanitari regionali. Modifiche alla l.r. 40/2005).

nonché la scelta di introdurre specifiche articolazioni territoriali⁴⁵, dotate di autonomia funzionale, all'interno di quelle zone-distretto che erano state istituite mediante accorpamento fra zone-distretto preesistenti.

Il processo in questione osserva per contro un evidente rallentamento nell'ultimo biennio della decima legislatura, avviandosi all'epilogo. Gli interventi sono rarefatti e settoriali: da quello che accoglie nella legislazione regionale un istituto, la società della salute⁴⁶, già consolidatosi nel sistema in via amministrativa; sino a quello che aggiorna la normativa regionale in tema di autorizzazione e vigilanza sulle attività di trasporto sanitario⁴⁷ confermando il ruolo centrale delle organizzazioni del volontariato nel sistema del trasporto di emergenza-urgenza.

Per quanto concerne le politiche sociali e socio-sanitarie, spicca nella decima legislatura la legge sui diritti e le politiche per le persone con disabilità⁴⁸. Si tratta di una legge di principi che sistematizza la materia; non un testo unico, ancorché l'iniziativa legislativa fosse stata così concepita, dai suoi promotori, ovvero dal mondo dell'associazionismo di tutela.

Una menzione particolare merita anche la legge regionale 21/2017⁴⁹, in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. La stessa era stata impugnata dal Governo nella parte in cui si applica anche alle strutture socio-sanitarie, deducendo la violazione del principio statale che assoggetta tali strutture allo stesso regime di accreditamento delle strutture sanitarie. La Consulta ha rigettato il ricorso governativo con la sentenza 121 del 2018, sottolineando che la legge muove proprio dall'esigenza della progressiva uniformazione, dei due sistemi di accreditamento, sanitario e sociale, tant'è che la competenza all'accREDITAMENTO delle strutture sociali e socio-sanitarie è trasferita dai comuni alla Giunta regionale, sulla falsariga dell'accREDITAMENTO sanitario.

Altri due interventi normativi innovano in maniera significativa discipline di settore in ambito socio-sanitario, incrementando le misure di contrasto al gioco d'azzardo patologico⁵⁰ e adeguando la legislazione regionale in materia di

⁴⁵ Legge regionale 27 novembre 2018, n. 65 (Disposizioni in merito alle articolazioni territoriali delle zone-distretto).

⁴⁶ Legge regionale 4 giugno 2019, n. 29 (Le case della salute. Modifiche alla l.r. 40/2005).

⁴⁷ Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario). Su questa legge pende un ricorso governativo.

⁴⁸ Legge regionale 18 ottobre 2017, n. 60 (Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità).

⁴⁹ Legge regionale 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r. 51/2009).

⁵⁰ Legge regionale 23 gennaio 2018, n. 4 (Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla l.r. 57/2013).

cooperative sociali⁵¹ alla nuova normativa statale in tema di contratti pubblici e di Terzo settore.

Concludiamo con due leggi a chiara impronta valoriale: quella⁵² che definisce i tratti caratterizzanti il sistema toscano di accoglienza degli stranieri presenti sul territorio regionale, a fronte di un mutato quadro della legislazione nazionale in materia di asilo e immigrazione; e quella⁵³ che a tutela dei minori promuove azioni di prevenzione e di contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

⁵¹ Legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana).

⁵² Legge regionale 17 luglio 2019, n. 45 (Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009).

⁵³ Legge regionale 26 novembre 2019, n. 71 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo).

LE POLITICHE CULTURALI, GIOVANILI E DEL LAVORO

Caterina Orione

PREMESSA

I lavori della Seconda Commissione consiliare attinenti alle tematiche relative alle politiche culturali, giovanili e del lavoro, hanno comportato l'esame in sede referente di otto proposte di legge, di cui quattro di iniziativa consiliare.

1. POLITICHE CULTURALI

La proposta di legge 301 (Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2017, n. 18 (Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana) divenuta legge regionale 8 del 18 febbraio 2020 con diverso titolo (Progetti per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana. Modifiche alla l.r. 18/2017) si era resa necessaria in considerazione delle analisi compiute sull'applicazione della legge regionale 18 del 2017, per modificarne la disciplina, al fine di renderla maggiormente efficace e attrattiva di erogazioni liberali, confermando l'opportunità di sinergia tra le risorse pubbliche e le risorse private destinate alla cultura e alla valorizzazione del paesaggio.

L'applicazione della legge regionale 18 del 2017, aveva messo in luce un aumento considerevole della numerosità e quantità delle erogazioni effettuate a favore dei progetti d'intervento di valenza specificamente regionale, ma aveva evidenziato la difficoltà di attivare l'agevolazione per i progetti d'intervento, raccolti all'interno del portale nazionale "Art Bonus", previsti dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura ed il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, da individuarsi prioritariamente in quanto presentati da enti locali in forma associata o singolarmente aventi valenza culturale, paesaggistica o economica di livello sovracomunale.

Per cui proprio in relazione ai progetti d'intervento la proponente Giunta regionale riteneva opportuno modificare la disciplina dell'articolo 3, abrogandone il comma 4, al fine di rendere le procedure più coerenti alle modalità e requisiti richiesti dalla normativa nazionale (tra i quali non si rintraccia la presentazione di progetti di livello sovracomunale), consentendo perciò sia di favorire un allineamento alla misura agevolativa nazionale, sia di aumentare di conseguenza l'efficacia dell'agevolazione regionale.

Veniva altresì prevista la fissazione di una soglia massima per lo sgravio IRAP fino ad un importo annuale massimo di euro 100.000,00 per ogni soggetto

mecenate per consentire una più efficace ed equanime distribuzione del beneficio, stimolando quindi la crescita di sensibilità verso il mecenatismo culturale nei territori.

Le modifiche non comportano nuove e maggiori spese, né ulteriori minori entrate, per il bilancio regionale e successivamente è stata prevista una modifica del regolamento di cui all'articolo 5, per ciò che attiene all'operatività del sistema di prenotazione delle agevolazioni fiscali e delle modalità della piattaforma informatica.

La proposta di legge è stata esaminata dalle commissioni Prima e Seconda congiuntamente un anno dopo la presentazione e dopo una lunga concertazione tra gli uffici di assistenza generale alle commissioni e gli uffici di Giunta sulla fattibilità delle modifiche proposte, ivi compreso un emendamento soppressivo (proposto dal Presidente della Seconda Commissione) della disposizione relativa alla decorrenza, prevista inizialmente al 1° gennaio 2019) è stata approvata all'unanimità, sia in sede di commissioni congiunte che in aula.

Con la proposta di legge 425 (Interventi di valorizzazione della memoria della Toscana. Costituzione dell'archivio documentale denominato "Armadio della memoria") divenuta legge regionale 10 del 19 febbraio 2020, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, si concretizzava con disciplina dedicata l'impegno assunto dal Consiglio regionale della Toscana, con propria mozione dell'11 aprile 2017, n. 766, di costituire uno spazio tematico pubblico all'interno della biblioteca del Consiglio regionale denominato appunto "Armadio della memoria".

Tale spazio è finalizzato alla raccolta e alla massima fruibilità da parte del pubblico, anche mediante archiviazione digitale, di materiali informativi e documenti sui temi afferenti alle tragedie di Livorno, Viareggio e dell'Isola del Giglio, col duplice scopo di contribuire alla raccolta e conservazione di elementi utili alla conoscenza delle responsabilità di quanto accaduto e alla realizzazione di attività di sensibilizzazione e di educazione alla legalità, nonché di conservazione della memoria storica degli eventi come lascito alle future generazioni.

Le specifiche modalità dell'"Armadio della memoria" saranno disciplinate in un protocollo d'intesa sottoscritto fra il Consiglio regionale, il Comune dell'Isola del Giglio, l'associazione "Il mondo che vorrei onlus – Associazione familiari vittime del 29 giugno Viareggio", l'"Associazione 140 familiari vittime Moby Prince" e l'"Associazione 10 aprile – familiari delle vittime del Moby Prince onlus", a cui la legge concede un contributo a fondo perduto, pari ad euro 30.000,00, ripartito in euro 10.000,00 per ciascuno. La legge si configura come legge provvedimento, analogamente ad altre normative d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza, volta a rafforzare i legami con il territorio regionale e a raccogliere le loro istanze. Anche in questo caso le risorse finanziarie sono afferenti al bilancio del Consiglio regionale.

Con la proposta di legge 426 (Valorizzazione dell'identità e delle tradizioni storiche e culturali della Toscana) divenuta legge regionale 12 del 19 febbraio 2020, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza, vengono reiterati interventi finanziari a favore di determinate categorie di soggetti, quasi tutti già beneficiari di contributi previsti dalla legge regionale 76 del 2016 (Interventi per la valorizzazione dell'identità toscana e delle tradizioni locali), che viene abrogata dalla legge de quo.

In particolare i settori di maggiore interesse che apparivano necessitare di sostegno, sono le associazioni di rievocazione storica, gli enti locali e le associazioni senza scopo di lucro che organizzano manifestazioni che valorizzano e perpetuano la tradizione del carnevale, nonché i centri commerciali naturali e le fiere commerciali con consolidate caratteristiche ed evidente valorizzazione della produzione locale, svolte nell'ambito di manifestazioni storiche che si perpetuano da almeno cento anni. Inoltre la normativa, intendendo procedere alla qualificazione e valorizzazione del tessuto culturale e dunque identitario della Regione Toscana, prevede tra i beneficiari: *realità territoriali organizzate, da amministrazioni pubbliche locali o da privati, esistenti da almeno trecentosessantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, che promuovono il territorio in modo continuativo nell'arco dell'anno attraverso la valorizzazione degli scrittori toscani scomparsi ad esso legati e della loro opera.*

Le risorse finanziarie, sempre afferenti al bilancio del Consiglio regionale, sono di circa 150.000.000 euro, sono erogate in diversa entità a seguito di domanda secondo quanto stabilito da un avviso pubblico.

La proposta di legge 437 (Disposizioni in merito alle associazioni e alle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012) divenuta legge regionale 19 del 5 marzo 2020 con diverso titolo (Disposizioni in materia di associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012) è di iniziativa consiliare di alcuni membri del gruppo di maggioranza e le risorse finanziarie stanziare, 50.000 euro, sono afferenti al bilancio regionale. La proposta di legge 437 sostanzialmente interviene sulla normativa "madre" per due aspetti: modifiche sulla composizione del Comitato e sull'articolazione dei registri a cui sono iscritte le associazioni di rievocazione e ricostruzione storica e manifestazioni storiche, nonché, fatto più rilevante, sul finanziamento per il solo anno 2020 per l'ammontare di cinquantamila euro, da erogarsi alle suddette associazioni e manifestazioni a seguito di bandi pubblici.

La legge manutentiva, approvata a maggioranza in commissione e all'unanimità dall'aula a seguito di ampio dibattito, in realtà appare come l'ennesima tappa di un lungo percorso, iniziato ben prima della legge 5 del 2012, poiché la volontà politica di dare rango di disciplina regionale ad una attività "volontaristica" molto presente e ben radicata sul territorio aveva provato ad affermarsi più di dieci anni fa, sempre con una proposta d'iniziativa consiliare.

Un compromesso era stato trovato nel 2010, quando nella stesura della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), tale attività aveva avuto per così dire un riconoscimento all'articolo 1 (Oggetto e obiettivi), in quanto veniva esplicitamente previsto:

1. *La presente legge disciplina gli interventi della Regione nel rispetto dell'ordinamento comunitario, del 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) e della ripartizione di competenze legislative in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e di promozione e organizzazione di attività culturali.*

2. *Gli interventi della Regione negli specifici settori perseguono i seguenti obiettivi:*

p) promozione e valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione storica.

Nel 2012, nuovamente su proposta d'iniziativa consiliare, alle suddette associazioni e manifestazioni fu dedicata appunto la legge regionale 14 febbraio 2012, n. 5 (Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 "Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali"), che intendeva dare un riconoscimento "speciale" alle attività, tanto da prevedere l'abrogazione della citata lettera p) dell'articolo 1 della legge regionale 21/2010.

Il citato rango normativo espressamente dedicato non raggiunse mai lo scopo di dare maggiore visibilità e sostegno alle attività dei beneficiari, in quanto la legge non è mai stata finanziata, nemmeno dopo altre modifiche intervenute per meri aggiustamenti formali con le leggi regionali 60 e 71 del 2015.

Il sostegno ai cosiddetti beneficiari della disciplina è avvenuto solo, su diversi presupposti, con leggi regionali d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza e con fondi residuati dall'avanzo di amministrazione del bilancio del Consiglio regionale.

La proposta di legge 437 modificativa appunto della legge regionale 5 del 2012, ha risorse finanziarie, dedicate ed esigue, a valere sul bilancio regionale per la prima volta e una tantum.

Con due disposizioni modificative della legge regionale 5 del 2012 contenute nella legge regionale di stabilità per l'anno 2021, a distanza di dieci anni dall'iniziale proposta, la disciplina finalmente trova finanziamenti adeguati per la finalità perseguita, poiché vengono stanziare risorse finanziarie per 500.000 euro per ciascuno degli anni 2021-2023 e poi a seguire nell'ambito delle risorse la cui quantificazione è rimessa alle successive leggi di bilancio. L'intervento si prospetta quindi strutturale e più incisivo per il sostegno delle attività di valorizzazione, svolte dalle 79 associazioni e delle 141 manifestazioni di

rievocazione e ricostruzione storica iscritte negli elenchi regionali, che comunque costituiscono una realtà di passione e impegno della cosiddetta società civile, la cui tenace presenza volontaristica non persegue certo fini di lucro, come è comprovato negli anni.

La proposta di legge 445 (Interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali, annualità 2020-2022) divenuta legge regionale 40 del 22 giugno 2020 con diverso titolo (Interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali) intendeva perseguire fattivamente l'obiettivo di sostenere la valorizzazione di beni e attività culturali per il triennio 2020-2022, costituendo quindi il fondamento normativo per l'erogazione di risorse finanziarie a beneficio delle attività di istituzioni e soggetti determinati, per un ammontare complessivo di 2.460.000,00 euro il triennio 2020-2022.

L'acquisizione al patrimonio regionale della collezione Oro d'autore e del patrimonio fotografico dei Fratelli. Alinari, avvenuta per espressa disposizione della legge regionale 65 del 2019, necessitava di ulteriori atti ed impegni finanziari. Quanto alla prima acquisizione occorre sostenere l'avvio del progetto museale espositivo (Oro d'autore), secondo i requisiti previsti per il riconoscimento della qualifica di museo ed ecomuseo di rilevanza regionale dall'articolo 21 della legge regionale 21 del 2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), contributo concesso subordinatamente alla definizione dei rapporti tra la Fondazione Guido d'Arezzo, il Comune di Arezzo, Arezzo Fiere e Congressi s.r.l. e la Regione, previa stipula di uno specifico accordo che disciplinasse le modalità di erogazione e di realizzazione degli interventi.

Quanto alla seconda acquisizione, era necessario stanziare nuove risorse per la costituzione del soggetto giuridico per la gestione del patrimonio fotografico Alinari, nonché per il completamento delle azioni connesse alle verifiche ed alla custodia di esso fino all'approntamento delle future sedi di conservazione ed esposizione.

Occorre precisare che la proposta di deliberazione n. 528 (Defr 2020 - Integrazione alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale 2020), a seguito degli emendamenti apportati al Progetto regionale 4 "Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli Istituti culturali", collocava i suddetti destinatari nella linea n. 3 "Sistema museale Toscano". Inoltre, per ciò che atteneva al sostegno finanziario previsto, sempre nella proposta di legge 445, a favore dell'Istituto Nazionale di Studi sul Rinascimento di Firenze per i progetti dedicati alle opere e agli autori principali dell'Umanesimo e del Rinascimento, quale momento altamente qualificante della cultura toscana nel panorama letterario, filosofico ed artistico nazionale ed internazionale, di valenza europea, la ricerca citata integrava la linea 4 "Sistema documentario regionale e rete delle istituzioni culturali".

La proposta di legge, presentata nel marzo 2020 prima del cosiddetto confinamento, è stata discussa solo nel giugno e ciò ha comportato, non solo un emendamento da parte del presidente per l'entrata in vigore anticipata della disciplina, ma altresì ampio dibattito in aula sull'opportunità di destinare risorse al settore "cultura", ritenendo l'opposizione che lo stanziamento finanziario fosse nell'immediato meno efficace rispetto ad interventi economici in favore di attività economico produttive, in contrapposizione con l'asserzione della maggioranza che considerava la disciplina occasione presente e futura di lavoro per i giovani, nonché volano dell'immagine consolidata per la Toscana, quale terra di cultura.

La proposta di legge 476 (Misure di sostegno alle società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi) divenuta legge regionale n. 53 del 6 luglio 2020, il cui titolo, a seguito delle modifiche introdotte dalla proposta di legge 478, divenuta legge regionale 57 del 10 luglio 2020 è ora il seguente "Misure di sostegno all'attività sportiva dilettantistica" è di iniziativa dell'Ufficio di presidenza (la proposta di legge non è stata esaminata dalla Seconda Commissione, ma è stata portata direttamente in aula nella seduta del 30 giugno 2020).

Il proponente intende prevedere interventi per sostenere, in coerenza con i principi espressi dallo Statuto regionale e con le conseguenti politiche regionali finalizzate alla valorizzazione della pratica sportiva quale attività volta a garantire il benessere psico – fisico della persona, le società sportive dilettantistiche che garantiscono lo svolgimento di attività sportiva attraverso la gestione di impianti sportivi, gravemente colpite dalla crisi economica conseguente alla emergenza coronavirus, in quanto le misure rivolte alla prevenzione della diffusione del contagio hanno imposto l'interruzione protratta delle attività sportive, determinando, oltre ad una crisi di carattere sociale connessa alla carenza di attività sportiva, una marcata crisi economica del settore.

La proposta in esame prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto a ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c), l.r. 1/2015) e offre per la sola annualità 2020 un sostegno economico (1.556.719,50 euro e per un ammontare individuale non superiore a 1.500,00 euro.) diretto ad una delle realtà fra le più colpite in conseguenza della crisi epidemiologica in atto, ovvero le società sportive dilettantistiche che garantiscono lo svolgimento di attività sportiva attraverso la gestione di impianti sportivi, sia di proprietà propria che di proprietà pubblica.

La legge de quo, stabilisce che i contributi siano concessi con procedimento automatico a tantum, che non richiede un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario, è stata votata all'unanimità.

Lo stesso soggetto proponente, con la proposta di legge 478 (Modifiche alla legge regionale n. 40 A.C - Misure di sostegno alle società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi), portata anch'essa direttamente in aula nella seduta del 7 di luglio 2020, in considerazione del fatto che il territorio regionale presenta numerose realtà di gestione e custodia di impianti sportivi riconducibili ad associazioni sportive dilettantistiche (ASD) e ad organismi sportivi, ha ritenuto opportuno integrare la previsione della legge regionale n. 53 del 2020 estendendo alle ASD e agli organismi sportivi che gestiscono o hanno in custodia impianti sportivi sul territorio della Toscana gli interventi di sostegno già destinati alle società sportive dilettantistiche (SSD) che svolgono tali attività, senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale.

La proposta di legge 478, oltre ad ampliare la platea dei beneficiari, ha provveduto a correzioni di tecnica legislativa relativamente al titolo della legge regionale originaria e all'introduzione di sigle relative all'individuazione dei beneficiari.

Per mera completezza, si segnala che il Ministero dello sviluppo economico (MISE) segnalava al Dipartimento degli affari regionali che la disciplina, non essendo chiara la natura dei contributi, *sarebbero passibili di configurarsi quali aiuti di Stato*, per cui si chiedeva alla Regione di *chiarire la portata normativa delle disposizioni per garantirne la coerenza con la normativa europea in tema (Regolamento UE 1407/2013) e con la normativa statale in materia di concorrenza*.

A tali rilievi l'Ufficio legislativo rispondeva che l'intento della legge era quello di garantire un sostegno ai soggetti beneficiari che si trovano a sostenere ingenti spese di manutenzione degli impianti a fronte delle perdite di introiti conseguite all'emergenza coronavirus e al blocco forzato delle attività sportive per i mesi di confinamento e che, più specificatamente, il numero dei potenziali beneficiari presenti sul territorio toscano è piuttosto elevato, si tratta infatti di 2770 soggetti già solo per quanto risulta dal menzionato registro del CONI. Conseguentemente l'importo individuale che si sarebbe determinato per ciascun beneficiario sarebbe stato di bassa entità. Inoltre il meccanismo stabilito dalla legge prevede che il beneficio venga riconosciuto a tutti i richiedenti. La valutazione dell'insieme di questi elementi rendeva evidente come non si determini alcun effetto distorsivo della concorrenza. Un ulteriore argomento che pone fuori dall'ambito di applicazione della legge regionale n. 53 del 2020 la normativa in materia di aiuti di stato, è quello che larga parte dei soggetti potenzialmente beneficiari del contributo sono da annoverarsi fra quelli senza finalità di lucro. La legge non è stata impugnata.

2. POLITICHE GIOVANILI

La proposta di legge 363 (Promozione delle politiche giovanili regionali) divenuta legge regionale 81 del 6 agosto 2020, si qualifica sostanzialmente nell'opzione legislativa di dare rilievo e coordinare unitariamente le politiche in favore dei giovani, le quali sono rinvenibili in una pluralità di discipline regionali relative a settori/materie, afferenti all'articolo 117 comma terzo e quarto della Costituzione, di competenza legislativa concorrente e residuale e che, nel corso del tempo a partire dal 1999, sono già state esercitate dalla Regione.

Nello specifico, si può quindi ritenere che la competenza legislativa su cui si fonda la proposta di legge sia da ricondursi all'articolo 117, comma quarto della Costituzione, essendo afferente alle modalità di esercizio dell'azione politica e conseguentemente amministrativa.

L'atto stabilisce che i soggetti destinatari degli interventi siano i giovani di età compresa tra i sedici e i quarant'anni e si definiscono la programmazione regionale in materia di politiche giovanili, i soggetti attuatori e le funzioni della Giunta regionale nell'ambito delle politiche giovanili.

La programmazione degli interventi segue l'impianto di cui alla legge regionale 1 del 2015 sulla programmazione: il Piano regionale di sviluppo (PRS) definisce indirizzi, obiettivi e tipologie di intervento in materia di politiche giovanili, il Documento di economia e finanza regionale (DEFER) stabilisce annualmente le priorità programmatiche e la Giunta, con deliberazioni, provvede all'attuazione degli interventi. Viene data molta importanza agli aspetti relativi alla comunicazione, all'informazione ed al monitoraggio: la Giunta individua a questo scopo un'apposita struttura competente; si prevedono un sito internet dedicato, l'utilizzo dei social, il racconto delle testimonianze dirette dei beneficiari, campagne di comunicazione istituzionale, l'organizzazione di iniziative sul territorio, la raccolta ed elaborazione dei dati sul mondo giovanile, la redazione e diffusione di specifici rapporti sulle condizioni socio-economiche dei giovani ed il monitoraggio e l'analisi degli interventi regionali a favore dei giovani.

Viene infine istituito il Tavolo Giovani Sì presso la Giunta regionale, al quale partecipano le realtà associative toscane, pubbliche e private, rilevanti per la promozione delle politiche legate ai giovani, e la Giornata regionale dei giovani, con cadenza biennale.

Tra le funzioni principali si individuano la definizione delle strategie, il coordinamento della comunicazione, la gestione del flusso delle informazioni sulle opportunità offerte ai giovani, l'informazione sugli interventi promossi e la promozione dei processi di partecipazione giovanile.

Al fine di approfondire la conoscenza del mondo giovanile e rendere disponibili informazioni aggiornate sulla condizione dei giovani, la Regione realizza attività come la raccolta ed elaborazione dati in ambito regionale, la

redazione e diffusione di specifici rapporti sulle condizioni socio-economiche dei giovani e il monitoraggio e analisi degli interventi regionali a favore dei giovani.

La legge individua le politiche settoriali attuate per favorire l'emancipazione giovanile e promuove anche la partecipazione dei giovani toscani a percorsi di alta formazione e le sinergie fra alta formazione, ricerca, professioni e mondo produttivo per attuare interventi che migliorino la condizione occupazionale dei giovani.

Nell'ambito dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, la Regione intende sviluppare esperienze formative e orientative per agevolare le scelte professionali. In tema di sostegno all'imprenditoria giovanile, la Regione favorisce le iniziative finalizzate all'innovazione tecnologica, alla transizione all'economia digitale e all'introduzione dei principi dell'economia circolare.

Non mancano interventi a sostegno dell'autonomia abitativa, della partecipazione giovanile e della promozione del servizio civile, come opportunità di cittadinanza attiva, di impegno solidaristico e di acquisizione di conoscenze e competenze. Infine, la Regione si prefigge di salvaguardare anche il pluralismo dell'offerta culturale, l'attività sportiva e la diffusione della cultura della legalità tra le giovani generazioni.

Al fine di una maggior chiarezza normativa ed efficace implementazione della legge, nella scheda di legittimità dell'ufficio fu suggerita la necessità di alcune correzioni di tecnica legislativa, formale e sostanziale, a cui sottoporre l'articolato pervenuto in commissione

La "riscrittura" delle disposizioni a cui erano state evidenziate criticità sono state poi concordate, per quanto possibile, con l'ufficio legislativo di Giunta, in quanto la commissione non aveva dato un mandato specifico, se non quello di trovare una mediazione, senza entrare nel merito delle osservazioni formulate.

Sono stati approvati due emendamenti, presentati da consiglieri, con i quali si è recuperato all'interno dell'articolato un ruolo attivo del Consiglio regionale per quanto attiene le funzioni di indirizzo e controllo: è stata infatti previsto che la Giunta trasmetta annualmente, entro il 31 marzo, al Consiglio, una relazione sul monitoraggio degli interventi regionali a favore dei giovani e che il Consiglio si riunisca ogni anno, entro il 30 giugno, in una sessione di lavori dedicata alle politiche giovanili.

La proposta di legge 473 (Disposizioni in materia di cedole librarie. Modifiche alla l.r. 32/2002) divenuta legge regionale 70 del 24 luglio 2020, di iniziativa consiliare, introduce due nuovi commi all'articolo 7 della legge regionale 32 del 2002, al fine di prevedere il principio della dematerializzazione delle cedole, nonché il principio della libera scelta dell'esercente presso cui acquistare i libri da parte delle famiglie, dando così attuazione in modo uniforme e omogeneo su tutto il territorio regionale, al disposto dell'articolo 156 (Fornitura gratuita libri di testo) comma 1 del decreto legislativo 297/1994 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione,

relative alle scuole di ogni ordine e grado).

La modifica proposta è di carattere integrativo alla legge di riferimento e sostanzialmente esplicita la necessità di dare rango legislativo ad una prassi in atto, sia per ciò che concerne la possibilità dell'adozione delle cedole librarie anche in modalità telematica, sia per garantire il necessario rispetto, da parte dei comuni a cui lo Stato eroga le necessarie risorse finanziarie, del principio della libertà dei genitori di avvalersi di fornitori da loro scelti.

Si precisa altresì che il comune tenuto a tali adempimenti è “di norma” quello di residenza dell'alunno.

3. POLITICHE DEL LAVORO

La proposta di legge 450 (Disposizioni in materia di sistema regionale di istruzione e formazione, tirocini, lavoro e composizione del comitato di coordinamento istituzionale. Modifiche alla l.r. 32/2002) divenuta legge regionale 64 del 21 luglio 2020 è relativa sia alla competenza legislativa concorrente della Regione di cui all'articolo 117, comma terzo della Costituzione, per ciò che attiene i percorsi dell'istruzione e formazione professionale (IeFP), sia alla competenza residuale/esclusiva di cui all'articolo 117, comma quarto della Costituzione per ciò che attiene i tirocini, il sistema regionale di individuazione e validazione delle competenze e per l'offerta formativa riconosciuta.

Con la proposta di legge si intendeva completare l'aggiornamento e il riallineamento della normativa regionale di riferimento, già avviato in precedenza e necessitato dalle modifiche introdotte dalla legislazione nazionale nel 2017, relativamente ai percorsi dell'istruzione professionale in raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale (dlgs 61 del 2017) e i criteri generali dettati, proprio per favorire il raccordo di cui sopra, con decreto del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca del maggio 2018.

Sono altresì apportate alcune modifiche in merito ai tirocini non curricolari, questi soli di competenza regionale, sempre nell'ambito delle linee guida concordate e stabilite in sede di Conferenza Stato-Regioni nel maggio 2017 e in ragione dell'entrata in vigore del decreto-legge 113 del 2018⁵⁴. Viene meglio definito il ruolo della Regione rispetto ai centri per l'impiego nella gestione di misure di politica attiva dirette ad assicurare il rispetto e l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nonché la norma provvede a qualificare e implementare la rete regionale dei servizi e il raccordo tra operatori pubblici e privati.

⁵⁴ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

Viene altresì rivista la composizione del Comitato di coordinamento, che prevedendo il mantenimento nel Comitato della rappresentanza istituzionale dei soggetti che, insieme alla Regione, sono attori della governance locale in materia di istruzione, quali ad esempio gli enti locali e le conferenze di zona con cui la Regione si confronta per definire il calendario scolastico, il dimensionamento della rete scolastica e l'edilizia scolastica. Il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, dell'ufficio scolastico regionale e delle Università non viene meno, ma esso sarà svolto mediante altre forme di raccordo, in alternativa alla presenza prima prevista, quali specifici accordi e cabine di regia tematiche.

La proposta di legge 484 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006) divenuta legge regionale 69 del 24 luglio 2020 con diverso titolo (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011) di iniziativa della Giunta regionale, è stata presentata in Consiglio regionale il 20 luglio 2020 e approvata a maggioranza dall'aula il giorno successivo.

Essa ha quindi avuto un iter legislativo "urgente" senza discussione in Prima Commissione (affari istituzionali), al testo originario sono stati proposti 7 emendamenti, (due respinti), volti a comprendere e uniformare nella disciplina, il personale giornalista dell'ufficio stampa del Consiglio regionale (cfr. titolo modificato). Il preambolo, la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria, la relazione tecnico-normativa, ciascuna per la propria specificità e valenza, spiegano con chiarezza e precisione la necessità (pronunce della Corte costituzionale, rilievi della Corte dei conti) e l'urgenza (rischio di non parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti) dell'opzione legislativa posta in essere.

La discussione in aula, nonostante il deposito della proposta di legge 484 fosse stato preannunciato in conferenza di programmazione, si è essenzialmente incentrata sul modus procedendi della Giunta, molto censurato in quanto ritenuto lesivo delle prerogative dei consiglieri impossibilitati all'approfondimento della questione, non sul merito dell'articolato.

La disciplina degli uffici stampa/agenzie da sempre costituiva e costituisce, nonché contiene di per sé stessa, il concetto di strumento operativo utile per la predisposizione di una corretta informazione dell'attività legislativa e politica.

La proposta di legge de quo è un'ulteriore "tappa" di una lunghissima vicenda, che ha visto per molti anni impegnate le regioni (non solo la Toscana) e i giornalisti nel trovare un bilanciamento dei loro reciproci interessi (informazione qualificata, riconoscimento di una professionalità e stabilizzazione del posto di lavoro) sotto l'egida di una specifica normativa nazionale e di una contrattazione collettiva, che potesse garantire le reciproche esigenze.

Nel corso del tempo sono state create agenzie stampa, totalmente esterne all'organizzazione regionale, con assunzione diretta di giornalisti con contratti giornalistici di diritto privato a termine (durata della legislatura), oppure le regioni

hanno applicato il contratto collettivo nazionale dei giornalisti al personale qualificato professionalmente per le finalità precipue di essa, “iscritto all’Ordine dei giornalisti”, assunto a contratto, con trattamento economico e normativo derivante dal contratto collettivo dei giornalisti, supportato per l’attività amministrativa da personale regionale, a cui continuava e continua ad applicarsi il contratto collettivo del comparto regioni/enti locali.

Solo nell’anno 2000, entra in vigore la cosiddetta legge quadro nazionale 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), che all’articolo 9, rubricato Uffici stampa, espressamente prevede:

1. *Le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa.*
2. *Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all’albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all’articolo 5, utilizzato con le modalità di cui all’articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.*
3. *L’ufficio stampa è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall’organo di vertice dell’amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell’amministrazione.*
4. *I coordinatori e i componenti dell’ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.*
5. *Negli uffici stampa l’individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell’ambito di una speciale area di contrattazione, con l’intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall’attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

In ragione della perseguita finalità e esigenza sopradescritta, conseguentemente si appalesava la necessità di profili derogatori rispetto alle regole generali sull’organizzazione degli uffici e sullo stato giuridico del

personale, quali si ritrovano nella previsione dell'articolo 2 del decreto legislativo 165 del 2001⁵⁵.

Le soluzioni di politica legislativa, sia organizzative che ordinamentali, adottate dalle regioni, come sopraddetto, sono state diverse tra loro, in ragione della funzionalità ritenuta più idonea al soddisfacimento dello scopo e in considerazione altresì della differenziazione in re ipsa attuata rispetto alla generalità del personale.

In Regione Toscana, operata la scelta derogatoria di cui sopra, sono state individuate sostanzialmente le seguenti tipologie di struttura: servizi stampa previsti all'interno di due diversi dipartimenti della Giunta e del Consiglio con personale a contratto giornalistico o attraverso la creazione di "speciali" agenzie autonome.

Sul tema informazione/giornalisti/professionalità/peculiarità, si ritiene utile ricordare che dal 2001 ai giornalisti, sebbene ancora privi della specifica contrattazione collettiva di cui alla legge 150 del 2000, che prestano la propria attività lavorativa presso le pubbliche amministrazioni, iscritti all'Ordine professionale e che svolgano attività prevalentemente riconducibili alla professione giornalistica, è riconosciuta l'applicazione del trattamento previdenziale dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) e non più quello dell'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), con un'esplicita differenziazione rispetto ai pubblici dipendenti.

Nello specifico, come sopraddetto, la Regione Toscana, con legge regionale 43 del 2006 ha istituito due strutture speciali per le attività di informazione della Giunta regionale e del Consiglio regionale, stabilendo l'applicazione del contratto di lavoro di natura giornalistico al personale giornalistico che opera presso tali strutture.

La successiva legge regionale 9 del 2011 modificava parzialmente la legge regionale 43/2006 istituendo una struttura denominata Ufficio stampa preposto alla attività di informazione del Consiglio regionale ed abrogando in pari tempo l'Agenzia del Consiglio regionale, fermo restando l'Agenzia della Giunta e l'applicazione del Contratto nazionale di lavoro giornalistico (CNLG) ai dipendenti che operavano negli uffici, comunque denominati.

E' solo nel maggio 2018, con il contratto collettivo nazionale (CCNL) del comparto Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, che all'articolo 18-bis vengono istituiti nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione atti a garantire l'ottimale attuazione dei compiti e funzioni connesse alle attività, nel quadro dei processi di innovazione del lavoro pubblico ed al fine di valorizzare e migliorare le attività di informazione e di comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni.

⁵⁵ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La dichiarazione congiunta n. 8 del medesimo CCNL del 21 maggio 2018, con riferimento all'articolo 18-bis, prevede “...le parti del presente contratto, con l'intervento della FNSI ai fini di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150, convengono sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria.”

Nel perdurare dell'assenza dell'apposita sequenza contrattuale, il legislatore statale interviene con la legge di bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160), che all'articolo 1, comma 160, recita: all'articolo 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «5-bis. Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni ... ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro ».

La Corte costituzionale con diverse sentenze (n. 10/2019, n. 81/2019, n. 112/2020), di cui si dava contezza nella parte dei considerato del preambolo della proposta di legge 484, era intervenuta per dichiarare l'incostituzionalità di leggi regionali che disponevano l'applicazione ai giornalisti pubblici del CNLG, ritenendo che l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti degli uffici regionali fosse violativa dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione nella materia ordinamento civile e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva del pubblico impiego, così come espressamente previsto dagli articoli 2 e 40 del decreto legislativo 165/2001.

Inoltre la Corte affermava che la violazione della competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) è *funzionalmente correlata alla violazione degli articoli 81 e 97 primo comma della Costituzione, avendo determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale giornalistico, originato da un'autorizzazione priva di valido supporto normativo, non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa* (sentenza 112 del 2020).

Con la sentenza 112 del 2020, la Corte costituzionale ha censurato la legge della Regione Basilicata, su iniziativa della Corte dei conti, che, in sede di parifica

del rendiconto e nell'ambito delle verifiche sul rispetto degli equilibri e dei vincoli di finanza pubblica di propria competenza riscontrava una maggiore onerosità conseguente all'applicazione del CNLG rispetto a quella del CCNL Funzioni Locali, aveva impugnato la legge regionale ritenendola illegittima.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Toscana, in sede di istruttoria nel giudizio di parificazione del rendiconto 2019 avanzava dubbi di legittimità costituzionale sulle citate leggi regionali 43 del 2006 e 9 del 2011, rilevando presunti maggiori costi derivanti dall'applicazioni del CNLG al personale giornalistico operante nelle strutture di informazioni della Regione.

La Regione Toscana, nella consapevolezza che l'intervento attuativo di fonte contrattuale fosse una condizione necessaria per l'applicazione dell'articolo 18-bis del CCNL e dell'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, riteneva comunque di dare seguito alle richieste promosse dalla Corte dei conti e provvedeva appunto con proposta di legge 484 alla immediata abrogazione delle disposizioni della legge regionale 43 del 2006 inerenti l'inquadramento del personale giornalista, e della legge regionale 9 del 2011, dettando al contempo, una disciplina con esplicito carattere transitorio (articolo 1, comma 5: *"I commi 1 e 2 e quanto disposto nella deliberazione di cui al comma 3, sono efficaci fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL per l'attuazione dell'articolo 18-bis del CCNL Funzioni locali 2016 – 2018 e dell'articolo 1, comma 160, della l. 160/2019,"* cosiddetta clausola di cedevolezza), nelle more che si realizzi il dovuto intervento regolativo contrattuale ed il reinquadramento possa realizzarsi nella piena legittimazione delle fonti normative.

All'articolo 1 viene stabilito che l'inquadramento e le modalità di riassorbimento saranno stabilite con successiva deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi nel termine di centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, previa intesa con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, e informate le organizzazioni sindacali ivi comprese quelle rappresentative della categoria dei giornalisti, sono definite, con efficacia a decorrere dell'entrata in vigore della legge, le modalità di applicazione di quanto previsto al comma 1 (inquadramento nella categoria D del CCNL Funzioni locali) e al comma 2 (assegno "ad personam") nelle more dell'attuazione dell'articolo 1, comma 160, della legge 160/2019, le tabelle di equiparazione, l'organizzazione del lavoro ed ogni altra disposizione attuativa comunque nell'ambito delle risorse già stanziare in bilancio per il pagamento dei giornalisti attualmente assunti a tempo indeterminato nelle strutture della Regione Toscana.

Il reinquadramento operato con la legge comporta esclusivamente una rimodulazione delle voci retributive sulla base del CCNL Funzioni locali (comparto e dirigenza) e come previsto dall'articolo 1, comma 160 della legge 160/2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), fermo restando il costo individuale e pertanto senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Il passaggio dalla struttura stipendiale prevista dal CNLG a quella prevista dal CCNL Funzioni Locali è previsto che avvenga con criteri e modalità che saranno stabiliti, transitoriamente, con delibera della Giunta regionale, e a regime, dai contratti collettivi nazionali di lavoro (articolo 1, comma 3).

Se il trattamento economico in godimento fosse maggiore di quello previsto dal CCNL Funzioni Locali il principio civilistico del divieto di reformatio in peius, giustifica la conservazione del trattamento più favorevole, attraverso l'attribuzione dell'assegno ad personam.

Il mantenimento del trattamento economico, collegato al complessivo status posseduto dal dipendente prima del reinquadramento opera nell'ambito, e nei limiti, della regola del riassorbimento in occasione di miglioramenti del trattamento economico riconosciuti per effetto dei contratti di lavoro.

Completano la disciplina disposizioni relative agli uffici stampa quanto alla dotazione organica, ai responsabili di essi, all'organizzazione e al fondo salario accessorio del personale del comparto (si prevede un incremento di esso in conseguenza dei risparmi in ragione del progressivo riassorbimento dell'assegno ad personam) e una clausola di invarianza finanziaria.

Il 2 novembre 2020 la Giunta regionale ha deliberato in merito all'inquadramento del personale giornalista nella Regione Toscana nell'ambito del CCNL comparto Funzioni Locali, dando attuazione a quanto previsto dall'articolo 1 sopracitato.

Con ricorso n. 88 dell'11 novembre 2020, il Governo ha impugnato alcune disposizioni della legge regionale 69 del 2020, articoli 1, 3 e 8, ritenendo che la disciplina sia stata posta in violazione dei parametri costituzionali costituiti dagli articoli 117, secondo comma, lettera l) e 117, terzo comma, della Costituzione in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione agli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione, agli articoli 1, 2, 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 9 della legge n. 150 del 2000 e all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75 del 2017 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), e del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Il ricorso governativo sostanzialmente ripropone i rilievi già avanzati nei giudizi in via principale avverso normative di altre regioni con contenuto analogo. Viene rilevata e ribadita in toto la giurisprudenza costituzionale, anche in relazione al carattere transitorio della disciplina regionale oggetto di impugnativa, in quanto il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria. Inoltre, la deroga prevista applicabile (seppur per un periodo limitato) per il solo personale della Regione Toscana, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini, nella specie, fra i lavoratori

pubblici della categoria per i quali solo il CCNL assicurerebbe uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Quanto all'articolo 3 (Fondo salario accessorio del personale del comparto), il ricorrente ritiene che anch'esso interverrebbe sia in materia disciplinata dalla contrattazione collettiva, recante le modalità di costituzione e di appostamento delle risorse finanziarie nel Fondo risorse decentrate di cui all'articolo 67 del CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, sia in materia di limiti al trattamento accessorio normativamente disciplinati dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, come peraltro anche espressamente richiamati dal comma 11, del citato articolo 67.

Inoltre per ciò che concerne gli effetti finanziari della disposizione, confluirebbero *nel Fondo risorse decentrate emolumenti retributivi in forma duplicata in quanto, nella quantificazione dell'assegno ad personam soggetto a graduale riassorbimento, risultano ricomprese anche le voci retributive di parte variabile del Contratto nazionale di lavoro giornalistico (CNLG) che, in tale ambito negoziale privatistico, assumono generalmente natura fissa e ricorrente, con ciò determinando una evidente duplicazione di oneri a carico della finanza pubblica.*

Infine, l'articolo 3 risulterebbe prevaricare anche le determinazioni assunte in sede negoziale, all'esito dell'apposita sequenza contrattuale prevista dalla dichiarazione congiunta n. 8 allegata al CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, sottoscritta tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali con l'intervento della Federazione nazionale stampa italiana (FNSI), che dovrebbe proprio disciplinare in maniera omogenea le modalità di attribuzione e di riassorbimento del predetto dell'assegno ad personam.

4. DECIMA LEGISLATURA

Il filo rosso che lega i provvedimenti legislativi della decima legislatura nei tre ambiti evidenziati si può rinvenire sostanzialmente in una continuità d'azione che ha caratterizzato da sempre la politica regionale e che negli ultimi anni si è fatta più evidente. Il legislatore regionale, con un elettorato stabile, ha potuto davvero programmare le proprie linee d'intervento con continuità senza però che questo lo costringesse, per così dire, a perseguirle con coerenza assoluta.

Per quanto attiene all'ambito della cultura si può dire che sono presenti due filoni paralleli: l'accentramento di funzioni e azioni e il policentrismo contributivo, che concorrono probabilmente in egual misura a costituire il substrato diffuso di cultura.

Con la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) veniva innovato sostanzialmente il quadro normativo allora vigente, poiché lo ridisegnava quasi

del tutto, provvedendo sì all'abrogazione delle discipline, senza che di queste fossero "salvate" tradizionalmente parte di esse, ma operando quindi una diversa scelta di politica legislativa non solo per così dire semplificatoria o delegificatoria, bensì del tutto innovativa, anche per l'inserimento di settori fino ad allora non disciplinati (cfr. cinema, gestione dei luoghi di cultura, ecomusei etc.). Si era quindi in presenza di una disciplina di ampio respiro per ambiti di settore trattati che costituiva sostanzialmente il fondamento normativo per consentire le scelte concrete per l'erogazione di risorse finanziarie. Veniva appunto ridisegnato un nuovo quadro di insieme della politica legislativa nella materia cultura, intendendosi con questo che permanevano settori tradizionali, species, del genus principale della cultura, ma con una ridefinizione dei loro contenuti sostanziali del tutto differenti, l'articolato delineava gli svariati ambiti di azione e di intervento afferenti al cosiddetto "capitale sociale" della Regione, così come il Piano regionale di sviluppo definiva la cultura. L'organicità e la sistematicità del tutto era sostanzialmente rinvenibile ed ascrivibile alla nuova politica programmatica, rispetto a quella del 2006, che caratterizzava l'azione regionale.

Le modifiche all'impianto normativo nel corso del tempo sono state necessitate, come per tutte le discipline regionali, dalla nuova legge regionale sulla programmazione del 2015 e dall'adeguamento ad intervenute normative statali, nonché per opzioni legislative che hanno concretizzato la volontà di accentrare in capo all'esecutivo una gestione più efficiente delle fondazioni culturali, che da sempre sono state ritenute lo strumento ritenuto più idoneo per il raggiungimento dello scopo di finalità di ampio respiro nell'ambito appunto della cultura.

Nell'ultima legislatura è giunto a conclusione un iter, iniziato nel 2003, per la Fondazione Sistema Toscana, nata inizialmente come fondazione partecipata con la banca Monte dei Paschi di Siena (MPS).

Nel 2016, con la legge regionale 59 furono modificati gli articoli 44 e seguenti della legge regionale 21 del 2010 relativi a Fondazione Sistema Toscana, provvedendo alla sostituzione di essi in toto, in quanto non più aderenti alla realtà di fatti, comprovati ed aderenti ai criteri (proprietà pubblica ed attività prevalente in favore dell'amministrazione) ineludibili enucleati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, per riconoscere a detta fondazione la qualifica di organismo in house providing (traduzione letterale "gestione in proprio").

Conseguentemente alla scelta operata, venivano pertanto dettate nuove regole a sostegno di tale qualificazione, ivi comprese (cfr. articolo 44 bis) quelle necessarie per il cosiddetto controllo analogo, anch'esso criterio indispensabile perché un organismo possa definirsi in house, ossia per garantire quella dipendenza organica che si realizza nell'organizzazione di una pubblica amministrazione, cioè un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

La qualificazione in house, consente all'amministrazione di poter procedere all'affidamento di un servizio ad un organismo, appartenente alla propria organizzazione amministrativa, perché sostanzialmente si è in presenza di

un'amministrazione indiretta di un interesse pubblico, senza dover ricorrere all'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, in deroga alle disposizioni di matrice comunitaria recepite nel "codice degli appalti" articoli 5 e 9 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

Nel 2018, con la legge regionale 61 Fondazione Sistema Toscana ha avuto un inquadramento specifico ed autonomo, come avvenuto per altri soggetti in house della Regione Toscana, anche in ragione dello sviluppo dell'attività svolta non più solo in favore del "settore" cultura così da rafforzare il controllo analogo esercitato su di essa dalla Regione e razionalizzare le modalità di finanziamento. La Regione Toscana, aveva già da tempo avviato un percorso di razionalizzazione delle proprie società in house, sia al fine di semplificare i propri rapporti con tali organismi, sia al fine di attuare la coeva normativa statale in materia di esercizio del controllo analogo contenuta nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché per rafforzare proprio il controllo analogo esercitato dalla Regione sulla stessa Fondazione, anche alla luce degli indirizzi statali adottati in tale ambito per rispondere all'esigenza di assicurare un migliore funzionamento della Fondazione in relazione al rapporto con gli stessi uffici regionali.

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

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

Come sopra detto, lo strumento della fondazione è l'istituto privatistico preferito quale modello organizzativo per lo svolgimento di funzioni pubbliche di interesse culturale dalla Regione Toscana, che peraltro partecipa anche con propri rappresentanti e risorse in fondazioni istituite per volontà di altri soggetti pubblici e privati, quali ad esempio Fondazione Museo Archivio Ginori e Fondazione Palazzo Strozzi.

Nel 2019, con la legge regionale 65, viene acquisito al patrimonio della Regione il patrimonio fotografico della Società Fratelli Alinari I.D.E.A. Spa a cui la Direzione generale educazione e ricerca aveva riconosciuto il carattere storico culturale ai sensi del decreto legislativo 42 del 2004 il cosiddetto Codice dei beni culturali. Gli articoli 58 e 59 della legge regionale citata prevedono:

Art. 58 (Piano strategico di sviluppo culturale)

1. La Giunta regionale individua le strategie di valorizzazione del patrimonio Alinari, in coerenza con i principi del d.lgs. 42/2004 anche attraverso gli opportuni accordi con lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali interessati, ed approva un piano strategico di sviluppo culturale del patrimonio Alinari ai sensi dell'articolo 112 del d.lgs. 42/2004.

Art. 59 (Forme di gestione)

1. La Giunta regionale provvede alla gestione del patrimonio Alinari nonché alla correlata gestione dei diritti di riproduzione delle immagini e dei marchi, nelle forme previste dal d.lgs. 42/2004 e secondo le strategie e le modalità operative definite nel piano strategico di sviluppo culturale di cui all'articolo 58.

2. In attuazione del piano strategico di sviluppo culturale la Giunta regionale è autorizzata ad istituire un soggetto giuridico per la gestione del patrimonio Alinari, in coerenza con l'articolo 14, comma 3, della l.r. 21/2010 e nel rispetto dell'iter previsto dalla l.r. 20/2008.

Ai due articoli strettamente correlati, in osservanza di quanto disposto, dagli articoli 112 e 115 del Codice è stata data implementazione con una serie di atti approvati dalla Giunta regionale (costituzione comitato tecnico scientifico, piano di indirizzo strategico culturale), che necessariamente hanno preceduto l'esame in commissione dello schema dello statuto della costituenda "FAF Fondazione Alinari per la Fotografia", per l'espressione del parere, previsto dall'articolo 8 della legge regionale 20 del 2018 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

".....Costituire nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani (di valorizzazione) di cui al comma 4" è l'espressione utilizzata dal legislatore nazionale nell'articolo 112 del Codice dei beni culturali per indicare soggetti ad hoc, di cui quindi non viene individuata una specifica tipologia, perciò in assenza di una forma tipicizzata, si deve fare riferimento in primis alle forme previste dal Codice civile, nonché alle forme di cui al TUEL (Testo unico degli enti locali) in termini di disciplina generale, anche e soprattutto alla luce della sentenza 272 del 2004 della Corte costituzionale e all'articolo 115 (Forme di gestione) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, quale disciplina speciale da ritenersi applicabile.

In linea costante quindi con la normativa regionale di riferimento la legge regionale 21 del 2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali) che dispone, all'articolo 14 (Gestione degli istituti e luoghi della cultura come servizi privi di rilevanza economica) comma 3: *"La gestione in forma diretta può avvenire per mezzo di associazioni, fondazioni o altri organismi, le cui finalità consistano nella prestazione di servizi culturali, sui quali l'amministrazione cui l'istituto o il luogo della cultura appartiene esercita un'influenza dominante"*, viene confermata la tradizionale e storica scelta di una

fondazione.

La forma di gestione più idonea è ritenuta la fondazione di partecipazione, istituto che si inserisce nella più vasta categoria delle fondazioni classiche, disciplinate dal primo libro del codice civile. La fondazione opererà con procedure e norme proprie di un organismo di diritto pubblico come disposto all'articolo 1, comma 4 (*....opera con particolare riferimento all'acquisizione di beni e servizi e alla selezione del personale, secondo procedure di evidenza pubblica*) in quanto per il combinarsi di norme comunitarie e nazionali, le fondazioni in cui sia rilevante il finanziamento pubblico o che siano configurabili quali organismi di diritto pubblico sono tenute ad osservare le procedure ad evidenza pubblica proprie delle pubbliche amministrazioni (cfr. articolo 3 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2018 n. 858).

Parallelamente alla scelta di perseguire l'obiettivo di una più efficace ed efficiente gestione della politica culturale, con l'istituto privatistico della fondazione, che secondo quanto previsto dal codice civile, non dispone forme "obbligate", per cui ha consentito allo stesso legislatore nazionale di valorizzare, con forme "speciali" e settoriali, un nuovo modello organizzativo, che potesse conciliare le esigenze della partecipazione di più soggetti, anche privati, la Regione Toscana ha comunque approvato leggi che hanno provveduto a concedere contributi a soggetti dell'ampio settore cultura.

Questi soggetti non professionisti sarebbero rimasti esclusi dalle azioni più incisive previste dalla programmazione regionale che, dall'entrata in vigore della legge regionale 21/2010, ha privilegiato maggiormente e coerentemente progetti e soggetti di qualità acclarata mettendo in secondo piano quelli portati avanti su base volontaristica dalla cosiddetta società civile diffusa (cfr. la legge regionale 5 del 2012 su associazioni e manifestazioni storiche).

Come si è già detto il policentrismo contributivo si è rivolto a queste realtà tradizionalmente esistenti, a cui il sostegno finanziario, frequentemente di entità non certo rilevante, ha comunque nel tempo confermato un riconoscimento dell'impegno profuso. Si può dire che le leggi di iniziativa dell'Ufficio di presidenza con fondi afferenti al proprio bilancio, hanno consentito di evitare un vulnus del "capitale sociale" della cultura e la dispersione della progettualità, residuale rispetto ai professionisti, di un tessuto sociale impegnato. Queste leggi sono sempre, o quasi, state votate all'unanimità dall'aula e hanno significato per le comunità rappresentate dai consiglieri, anche, il recupero di identità "storica" del territorio, soprattutto quando sono stati previsti anche finanziamenti in favore di comuni, stimolati e impegnati nella riqualificazione dello stesso.

Per quanto concerne le politiche giovanili si può ritenere quale normativa di riferimento, la legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), che si articola in disposizioni

appositamente dedicate nel percorso di vita di una persona dalla prima infanzia all'entrata nel mondo del lavoro. La disciplina costituisce e ha costituito fino ad ora un caposaldo per il legislatore e per gli operatori dei vari settori interessati.

Ad essa sono state fatte modifiche in tutte le materie e specialmente nella decima legislatura quasi sempre necessitate per adeguarla, più o meno tempestivamente, alle innovazioni legislative nazionali, in tema soprattutto di orientamento, formazione professionale (legge regionale 2 del 2016), in quanto, in attuazione della legge regionale 22 del 2015 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014), era necessario procedere ad un adeguamento della legislazione regionale in materia di orientamento e formazione professionale per ricondurre in ambito regionale le competenze fino ad allora attribuite alle province e alla Città metropolitana di Firenze.

Furono modificati singoli articoli al fine di attribuire alla Regione, in aggiunta alla funzione di programmazione di cui già era titolare, quella di attuazione e gestione degli interventi, che venivano ricondotti ad unità attraverso una deliberazione della Giunta regionale nella quale sono definite le linee generali degli interventi da realizzare.

Svariate disposizioni, in materia di diritto allo studio, sia scolastico che universitario, sono state cambiate in occasione della legge regionale 15 del 2017, modificativa in tema di disposizioni programmatiche settoriali, relative a molte discipline. Ulteriori modifiche sono state apportate in tema di tirocini non curricolari, provvedendo ad allargare la platea dei beneficiari a categorie dapprima non contemplate

L'impianto originario della disciplina è conseguentemente mutato nel tempo, da legge di principi a legge più dettagliata e in parte disomogenea per i diversi interventi modificativi apportati. La manutenzione obbligata (talvolta avvenuta con la legge annuale ad hoc) di tale disciplina ha comportato a sua volta, la continua manutenzione della normativa secondaria, in un susseguirsi di disposizioni sempre più dettagliate e minuziose che, essendo afferenti a più ambiti, rendono il regolamento di non agile collazione.

Per restare nell'ambito delle politiche giovanili, non strettamente afferenti alla sola legge regionale 32 del 2002, la legge regionale 81 del 2020, proprio a conclusione della decima legislatura, ha dato rango normativo alle varie azioni amministrative già operate e operanti previste in leggi di vari settori, interventi propriamente meglio noti come progetto Giovani sì, che avevano dato buoni risultati,

Una rilevante modifica della legge regionale 32 del 2002 è relativa alla materia lavoro, con l'istituzione dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI). L'intervento normativo era consequenziale alle disposizioni legislative nazionali di cui all'articolo 1, commi da 793 a 799, contenute nel bilancio di

previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018, che prevedono per *completare la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego e di consolidarne l'attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, il personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego.....è trasferito alle dipendenze della relativa regione (entro il 30 giugno 2018) o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica.*”

Per dare attuazione a quanto previsto dalla normativa statale, si rendeva pertanto necessario intervenire legislativamente sia sulla vigente normativa regionale, costituita dal Capo II II (*Sistema regionale per l'impiego e le politiche del lavoro*) della legge regionale 32 del 2002, sia con specifiche disposizioni per consentire il predetto trasferimento di funzioni e competenze gestionali.

Già con la legge regionale 82 del 2015⁵⁶, al Capo II (*Disposizioni di prima attuazione del d.lgs. 150 del 2015 in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*), dal 1° gennaio 2016, la Regione aveva assunto le funzioni ed i compiti amministrativi relativi ai suddetti servizi, esercitandoli sulla base di una convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, così come disposto dal citato decreto legislativo.

Peraltro nel 2014, il legislatore toscano aveva istituito, sempre con modifiche al Capo II della legge regionale 32 del 2002, l'Agenzia regionale del lavoro, quale ente dipendente della Regione ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto. L'efficacia delle norme fu sospesa in attesa e fino all'entrata in vigore di una legge regionale di riordino. Questa infatti, si sarebbe resa necessaria a conclusione del percorso intrapreso con le riforme istituzionali avviate dalla legge 56/2014 e dall'allora disegno di legge governativo per la riforma del lavoro cosiddetto jobs act.

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

In relazione alla legge regionale 82 del 2015, solo con l'entrata in vigore del decreto legislativo 150 del 2015 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*), viene legittimata la competenza regionale a svolgere in forma integrata servizi e misure di politica attiva del lavoro

⁵⁶ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016*).

e l'iter legislativo nella materia "lavoro" trova quindi una sua conclusione con le disposizioni della legge nazionale di bilancio 2018, che definiscono l'assetto complessivo delle competenze istituzionali e amministrative e dispongono risorse finanziarie.

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

La disciplina è improntata sullo schema consolidato dell'articolato della legge regionale 22 del 2015, che nel corso del tempo aveva subito modifiche correttive dell'impianto iniziale in ragione dell'esperienza applicativa, per cui gli aspetti di dettaglio amministrativo, non propriamente tipici di una di legge, apparivano motivati dall'esigenza di evitare possibili criticità interpretative su competenze e ruoli dei vari soggetti coinvolti nel processo di trasferimento delle funzioni in materia.

Il modello toscano prevede il mantenimento in capo alla Regione funzioni di programmazione, monitoraggio e analisi delle politiche del lavoro; la definizione degli interventi finanziati attraverso fondi comunitari, nazionali e regionali. L'Agenzia regionale toscana per l'impiego, nuova denominazione, gestisce la rete regionale dei centri per l'impiego, delle misure di politica attiva e dei servizi erogati a cittadini e imprese, in coerenza con i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti a livello nazionale e con gli standard qualitativi regionali.

POLITICHE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Domenico Ferraro

1. PREMESSA

Con l'anno 2020 si è conclusa la decima legislatura segnata profondamente dalla vicenda della pandemia causata dal COVID-19. La pandemia ha prolungato di tre mesi la decima legislatura ed ha visto lo svolgimento delle elezioni regionali il 20 e 21 settembre del 2020. L'anno appena terminato si è caratterizzato soprattutto per una produzione legislativa legata all'emergenza pandemica.

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

Il 2020 verrà ricordato anche come uno degli anni in cui l'attività legislativa è stata assai copiosa, nello scorso anno, infatti, la Regione Toscana ha approvato ben 82 leggi regionali. La Regione Toscana si contraddistingue da sempre, nel panorama nazionale, per l'alto numero di leggi approvate e l'anno 2020 ha accentuato, anche a causa dell'emergenza sanitaria, questa sua peculiarità.

Si ricorda, ad esempio, che negli anni precedenti, le leggi approvate furono 68 nel 2019 e circa una decina di meno nel 2018 ma lo stesso furono 82 nel corso dell'anno 2016.

Dopo un rapido resoconto rispetto alle leggi regionali approvate in materia di governo del territorio a cui farà seguito un breve bilancio di legislatura e comunque, sempre in via preliminare giova ricordare che il "*governo del territorio*" è una materia a legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione e che questa materia si interseca, in molti casi, con la materia "*ambiente*" di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione ma anche con la materia "*energia*".

2. LE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA DECIMA LEGISLATURA

Nel corso dell'anno 2020 sono state approvate cinque leggi regionali di seguito illustrate in ordine cronologico ricordando che gli ultimi atti furono approvati nel consiglio regionale del 30 luglio con il quale il Consiglio regionale concluse i lavori della decima legislatura per avviarsi alle elezioni regionali del 20 e 21 settembre 2020.

La legge regionale 20 aprile 2020, n. 26 concernente misure a sostegno di interventi edilizi per la riduzione della vulnerabilità sismica degli edifici ha inteso estendere l'accessibilità al fondo di garanzia per le energie rinnovabili previste dall'articolo 103 della legge finanziaria per l'anno 2012 (l.r. 66/2011) ai proprietari di edifici sui quali si intenda eseguire interventi edilizi per la riduzione della vulnerabilità sismica.

È interessante ricordare in proposito che a partire dalla legge 232/2016, la normativa fiscale nazionale ha introdotto specifiche detrazioni d'imposta per gli interventi di prevenzione sismica da effettuarsi nelle zone sismiche 1 e 2 (e più di recente anche nella zona 3), cosiddetto "sisma bonus". Tali detrazioni si sono aggiunte al regime di detrazione fiscale già presente per la realizzazione dei lavori di recupero del patrimonio esistente e sono caratterizzate da una percentuale molto elevata di detraibilità delle spese, sino all'85 per cento della spesa totale.

Nella scheda di legittimità, non furono rilevati vizi di legittimità ma vennero proposte alcune riscritture tecniche al fine di chiarire le diverse tipologie di finanziamento di interventi finanziabili.

Altra legge regionale è la 29 maggio 2020, n. 31 concernente la proroga dei termini degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il contenimento degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19.

A conferma di quanto accennato in premessa, la legge regionale 31 interviene nell'ambito della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario legato all'insorgenza della patologia COVID-19 e le conseguenze da esso derivate.

Si tratta, pertanto, di una legge regionale approvata in situazione di emergenza ed il preambolo contiene i riferimenti normativi alla base di questo intervento legislativo regionale e viene prevista l'entrata in vigore anticipata.

La legge regionale, costituita da 3 soli articoli, nel preambolo dettaglia ed argomenta le motivazioni della legge regionale che dispone la proroga dei termini degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica alla luce della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza della patologia COVID-19.

In ragione dello stato emergenziale, viene ricordato che l'amministrazione statale ha provveduto alla sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi pendenti mediante l'articolo 103, del decreto-legge 18/2020⁵⁷, convertito dalla legge 27/2020, e, successivamente, l'articolo 37 del decreto-legge 23/2020⁵⁸.

La situazione di emergenza sanitaria ha reso impossibile anche alle amministrazioni comunali attivare i procedimenti diretti al rinnovo degli strumenti di pianificazione urbanistica.

Da segnalare che l'originaria proposta di legge prevedeva l'entrata in vigore della legge il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT), con scheda di legittimità, si rilevava la necessità di prevedere l'entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione e questo in considerazione del principio di certezza del diritto.

⁵⁷ Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

⁵⁸ Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga dei termini amministrativi e processuali) convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.

Allo stesso tempo si suggeriva di modificare in tal senso anche lo specifico punto del considerato. Venivano inoltre segnalate le consuete correzioni di tecnica redazionale sia sul preambolo che al testo di legge ed anche un piccolo refuso al punto 10 del preambolo.

Da segnalare che il testo iniziale ha visto alcune modifiche a seguito della richiesta dell'assessore proponente e due emendamenti proposti da un gruppo consiliare, tutti volti a dilatare ulteriormente i tempi previsti nella proposta di legge iniziale.

La legge regionale 9 giugno 2020, n. 37 concernente alcune disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente, in territorio rurale, con modifiche alla legge 3/2017.

La legge regionale 7 febbraio 2017, n. 3 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente abbandonato situato nel territorio rurale e nei centri storici. Modifiche alla l.r. 65/2014), prevedeva l'approvazione di misure volte ad incentivare il recupero di tale patrimonio edilizio, premi volumetrici in misura crescente in funzione del diverso livello di risparmio energetico e di sicurezza sismica raggiunto con l'intervento nonché la possibile riduzione degli oneri da corrispondere al comune per il mutamento della destinazione d'uso agricola.

Il nuovo intervento legislativo ha origine dall'esame dei risultati dell'attività di monitoraggio degli effetti applicativi della legge regionale 3/2017, prevista dall'articolo 5 della legge stessa ed effettuata con riferimento ai primi due anni decorrenti dalla data della sua entrata in vigore. Da questo monitoraggio è emerso chiaramente che la legge regionale 3/2017 ha avuto una applicazione molto limitata.

La legge regionale 37/2020 contiene alcune modifiche alla legge regionale 3/2017, contenente disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente situato nel territorio rurale, al fine di favorire una maggiore applicazione della legge stessa nel territorio regionale, tenendo conto delle criticità emerse in fase di prima applicazione.

La legge di modifica, in particolare, intende ampliare il campo di applicazione della legge regionale 3/2017 estendendolo anche agli immobili per i quali sia stata rilasciata la sanatoria edilizia straordinaria o applicate le specifiche sanzioni pecuniarie previste dalla normativa vigente, nonché agli immobili, limitatamente alla riduzione degli oneri, soggetti ad interventi non eccedenti la categoria del restauro e del risanamento conservativo.

Al fine di favorire la realizzazione degli interventi consentiti dalla legge regionale, si propone infine l'innalzamento del premio volumetrico in rapporto alla prestazione sismica e la contestuale rimodulazione della prestazione energetica richiesta.

Inoltre, il campo di applicazione viene esteso anche al di fuori del territorio rurale ricomprendendo anche il recupero degli immobili, aventi qualsiasi destinazione d'uso, in condizioni di abbandono e degrado situati nei centri storici dei comuni situati nelle aree interne. Per gli interventi di recupero di tali immobili non è previsto un premio in termini volumetrici bensì l'abbattimento del 50 per cento degli oneri di urbanizzazione.

3. IL GOVERNO DEL TERRITORIO E LE AREE PROTETTE REGIONALI

Una legge rilevante per gli aspetti relativi alle aree protette regionali è rappresentata dalla legge regionale 29 giugno 2020, n. 49 (era la pdl 435) relativa agli indennizzi per danni da fauna selvatica nelle riserve naturali regionali contenente alcune modifiche alla legge regionale 30/2015, quest'ultima la possiamo considerare una sorta di testo unico regionale sulle aree protette.

La nuova legge regionale 49 interviene per disciplinare la materia degli indennizzi per danni provocati dalla fauna selvatica all'attività agricola all'interno delle riserve naturali la cui gestione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, è stata trasferita in capo alla Regione (l.r. 22/2015 e l.r. 48/2016).

L'obiettivo della legge regionale è stato quello di uniformare sul territorio regionale la disciplina in materia di risarcimento del danno cagionato dalla fauna selvatica all'attività agricola precisando che nelle riserve regionali i criteri e le modalità per la determinazione ed erogazione dell'indennizzo sono definiti dalla Giunta regionale in coerenza con gli atti della programmazione regionale ed in armonia con quanto disposto in materia per il restante territorio regionale.

Tenendo conto delle competenze affidate agli ambiti territoriali di caccia (ATC) in materia di gestione della fauna selvatica nel territorio regionale, al fine anche di semplificare i riferimenti per i cittadini, è stata affidata agli ATC, invece che agli enti parco, previa sottoscrizione di convenzioni, la competenza all'accertamento ed alla determinazione dei contributi per l'indennizzo dei danni e per gli interventi volti alla prevenzione dei danni stessi nelle riserve naturali regionali, anche suddivise in macro-aree, secondo le modalità che saranno individuate dalla Giunta regionale.

La legge regionale è costituita da 4 articoli e sono tutti di modifica alla legge madre, la legge regionale 30/2015, in materia di aree naturali protette. La legge regionale intende raggiungere gli scopi esplicitati già dal titolo della stessa ovvero disciplinare gli indennizzi da fauna selvatica nelle riserve naturali regionali. Il preambolo dettaglia ed argomenta adeguatamente le motivazioni della legge regionale.

La scheda di legittimità non aveva formulato osservazioni ma nel corso dell'istruttoria legislativa si è reso necessario effettuare un approfondimento in merito all'applicazione della regola del "de minimis" in campo agricolo anche a seguito di un'incongruenza relativa alla scheda "aiuti di stato", (tra gli allegati alla proposta di legge depositata) non corrispondente al testo legislativo.

L'incongruenza, considerata all'inizio una svista tecnica degli uffici di Giunta, si è rivelato invece un problema di non coerente rapporto tra testo normativo e schede di accompagnamento che andava risolto.

Individuata la soluzione, il testo veniva modificato anche grazie alla collaborazione degli uffici del bilancio della Giunta regionale. È stato chiarito che l'utilizzo delle somme stanziato fosse concesso in regime di "de minimis" con adeguate modifiche sia in sede di preambolo che nell'articolato. Il testo, infine, è stato rivisto alla luce delle consuete modifiche di carattere redazionale.

Si evidenzia che l'affidamento agli ATC, ai sensi dell'articolo 11 bis, della legge regionale 3/1994 in materia di caccia, pur essendo organi a carattere privatistico, possono essere affidati compiti di rilevanza pubblicistica connessi all'organizzazione del prelievo venatorio e alla gestione faunistica.

La legge regionale prevede che tale affidamento possa avvenire tramite convenzione con gli stessi ATC. Con questo affidamento diretto, la Regione Toscana si esponeva ad un rischio, in quanto se tale affidamento fosse stato valutato in maniera restrittiva in sede di controllo governativo di costituzionalità, lo stesso sarebbe stato oggetto d'impugnativa. Ma il Governo non ha formulato osservazioni in sede di esame del testo di legge.

Restano ferme le competenze dei soggetti gestori di aree protette nazionali e degli enti parco regionali a provvedere all'indennizzo e alla prevenzione dei danni da fauna selvatica all'interno del territorio di competenza in conformità ai rispettivi ordinamenti.

Sempre in tema di parchi un breve cenno alla legge regionale 23 luglio 66 relativo alle disposizioni in materia di funzioni di ente Terre regionali toscane in quanto viene stabilito che le aziende agricole e le superfici agricole e forestali di proprietà della Regione che insistono all'interno del perimetro dell'Ente parco regionale della Maremma saranno assegnate in gestione al medesimo Ente parco.

4. LEGGI TRASVERSALI, UN CENNO ALLA LEGGE DI MANUTENZIONE

La legge regionale 6 luglio 2020, n. 51, (Legge di manutenzione per il 2019) approvata in Consiglio regionale nel luglio del 2020, e pubblicata sul BURT del 9 luglio 2020, costituita da ben 83 articoli ha un intero capo, il quattordicesimo costituito da tredici articoli, dedicato soprattutto alla manutenzione della legge regionale sul governo del territorio (l.r. 65/2014).

Il testo contiene inoltre modeste modifiche alla legge regionale in materia di cave (l.r. 35/2015) e un articolo riferito alla legge regionale in materia di recupero dei sottotetti ad uso abitativo (l.r. 5/2010).

Si ricorda che la legge di manutenzione, prevista dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008⁵⁹, interviene con cadenza, solitamente annuale, ad aggiornare l'ordinamento normativo regionale soprattutto per quanto attiene alla correzione di errori materiali o imprecisioni, inserimento di contenuti diventati obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali, per l'adeguamento a sentenze delle Corti di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale. Può anche prevedere, ove fosse necessario, ricorrere all'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

Nel caso di specie, a parte casi di errori materiali o precisazioni si segnala che la legge di manutenzione è intervenuta, potremmo dire in via preventiva, rispetto a possibili dubbi di legittimità fatti pervenire alla Regione Toscana, da parte di uffici legislativi ministeriali. Lo stesso Presidente della Giunta regionale si era impegnato, con gli uffici statali, a promuovere idonee modifiche legislative

⁵⁹ Legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

al fine di superare i dubbi di legittimità ed evitare l'impugnativa alla Corte costituzionale.

Alcune disposizioni della legge regionale 69/2019 e della legge regionale 65/2014 entrambe riferite alla materia governo del territorio, sono state modificate in accoglimento delle osservazioni e dubbi di legittimità pervenuti. A tal proposito si rimanda ai punti da 23 a 27 del preambolo della legge regionale 51/2020 che illustra le motivazioni delle modifiche, riferite al governo del territorio, contenute nel testo di legge.

Un elemento che ricorre con frequenza è la richiesta che viene formulata alla Regione Toscana, da parte di uffici ministeriali che si occupano di ambiente e paesaggio.

Ogni qual volta si parla in leggi regionali del Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico, emerge la necessità di specificare in legge il rispetto della conformità al PIT.

Gli uffici statali ricordano sempre che il PIT, con valenza paesaggistica, è un piano oggetto di un processo di "co-pianificazione" con i competenti organi statali.

5. LE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO. INIZIO UNDICESIMA LEGISLATURA

L'undicesima legislatura ha preso avvio a partire dall'insediamento del Consiglio regionale avvenuto in data 19 ottobre 2020 ma l'attività dell'assemblea ha visto pronunciarsi su atti legislativi ed amministrativi solo successivamente all'insediamento delle commissioni permanenti avvenuta in data 12 novembre.

In questo breve lasso di tempo sono state approvate due leggi regionali in materia di governo del territorio, la 101 e la 102.

La legge regionale 30 dicembre 2020, n. 101 pubblicata sul BURT regionale in data 31 gennaio 2020, concernente disposizioni in merito alla destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio e provvede anche alla proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi relativi ad interventi edilizi straordinari con le specifiche modifiche della legge regionale 24 del 2009⁶⁰.

Si tratta di un testo unificato che prende origine da due proposte di legge, la prima di origine consiliare (pdl 7/2020) mentre la seconda su proposta della Giunta regionale (pdl 16/2020).

La legge regionale 101/2020, costituita da soli 3 articoli, interviene nell'ambito della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario legato all'insorgenza della patologia COVID-19 e le conseguenze da esso derivate.

⁶⁰ Legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente).

Si tratta pertanto di una legge regionale approvata, anche in questo caso, in situazione di emergenza ed il preambolo contiene i riferimenti normativi alla base di questo intervento legislativo regionale.

Con la nuova legge regionale sono ammessi interventi di addizione volumetrica, o se previsti dagli strumenti urbanistici comunali, di sostituzione edilizia con un incremento del 20 per cento della superficie utile lorda, comunque per un massimo di cento metri quadri della stessa, anche per la categoria funzionale del commercio al dettaglio, limitatamente agli esercizi di vicinato e agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

Si specifica che gli interventi di sostituzione edilizia possono essere realizzati in coerenza con le disposizioni di cui alla legge regionale 24/2009 soltanto qualora previsti dagli strumenti urbanistici comunali.

Infine, ai fini di una opportuna omogeneità con le misure già previste per la destinazione d'uso industriale o artigianale, si prevede di rendere applicabili tali misure sulle unità immobiliari già esistenti alla data del 25 agosto 2011, data nella quale tali disposizioni sono entrate in vigore (Vedi la legge regionale 5 agosto 2011, n. 40 che aveva modificato la legge regionale 8 maggio 2009, n. 24).

La proposta di legge prevede inoltre la proroga al 31 dicembre 2022 del termine entro cui rendere applicabili le misure straordinarie previste nella legge regionale 24/2009, modificando, in tal senso, l'articolo 7 della medesima.

L'entrata in vigore è anticipata rispetto ai termini ordinari, vista l'imminente scadenza del termine della precedente proroga fissata al 31 dicembre 2020.

L'entrata in vigore viene fissata al giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

Le schede di legittimità rispettivamente per la proposta di legge 7 e la proposta di legge 16 non presentavano rilievi di legittimità e venivano suggerite, per entrambe, alcune modifiche secondo le regole del manuale di tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" edizione del 2007 ed approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 22 aprile 2008, n. 35.

L'altra legge in materia di governo del territorio è la legge regionale 30 dicembre 2020, n. 102, anch'essa figlia della fase pandemica, relativa alla proroga dei termini per i procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e differimento dei termini previsti all'articolo 222 della legge regionale 65/2014. La legge regionale è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale del 31 dicembre 2020.

Con deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020 venne prorogato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili fino alla data del 31 gennaio 2021.

In ragione dello stato emergenziale e della difficoltà per le amministrazioni comunali di concludere i procedimenti diretti al rinnovo degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, con la legge regionale si prolunga di ulteriori dodici mesi la proroga per la conclusione dei procedimenti di formazione

degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica già previsti dall'articolo 2 della legge regionale 31/2020. Viene inoltre differito al 30 giugno 2021 il termine originariamente previsto al 30 giugno 2020 per l'approvazione delle varianti previste dall'articolo 222 della legge regionale 65/2014. Con l'occasione sono anche stati corretti alcuni errori "materiali" presenti in un articolo della legge regionale 31/2020.

Con la scheda di legittimità, pur non rilevando criticità, si suggeriva la riscrittura del titolo della legge al fine di renderlo più coerente con i contenuti della legge regionale in ossequio alle regole del manuale di tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" in particolare il paragrafo 42 dello stesso manuale.

Infine, come inciso finale, anche in questo caso l'attività emendativa della commissione si è tradotta in un emendamento a firma del Presidente della Quarta Commissione e di altri consiglieri del Partito Democratico volto ad aumentare ulteriormente i termini previsti per la proroga.

6. NOTE CONCLUSIVE CON BREVI CENNI SUGLI ASPETTI PIÙ SIGNIFICATIVI DELLA DECIMA LEGISLATURA

Uno degli elementi più rilevanti che hanno accompagnato l'intera legislatura ha riguardato l'alto contenuto "*tecnico*" di molte leggi in materia di governo del territorio. Si tratta di materie complesse ricche di sfumature giuridiche e tecniche che si intrecciano fra di loro. A questo intreccio si aggiunge, complicando di molto il quadro d'azione, l'intreccio costante con altre materie quali ad esempio l'ambiente e l'energia. Questo alto tasso di tecnicità costringe 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 paragonare quelle degli uffici di Giunta e comunque il Consiglio è chiamato a svolgere le attività attribuite dallo Statuto regionale e con maggior dettaglio dal Regolamento interno del Consiglio. Funzioni di controllo ma anche di indirizzo nei confronti dell'organo di governo.

In materia di governo del territorio vengono approvate leggi, che rivolgendosi in particolare all'attività di pianificazione dei comuni, finiscono per essere di difficile comprensione al di fuori dei tecnici di settore.

Si evidenzia che nei casi di leggi tecnicamente complesse, per facilitare il compito del lettore, le stesse leggi sono state dotate di un articolo contenente le definizioni. In questo caso, un esempio paradigmatico è rappresentato dalla legge regionale 41/2018⁶¹ sul rischio alluvioni che, utilizzando le definizioni (articolo 2 della legge), introduce ad una più agevole lettura delle disposizioni normative.

⁶¹ Legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni". Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014).

In questi casi, di alta complessità tecnica, anche il preambolo viene spesso utilizzato oltre che per motivare i contenuti della legge anche per illustrare alcuni passaggi della stessa legge. La stessa legge regionale 41/2018 contiene ben 30 punti nei considerati su una legge che è costituita di 26 articoli.

Sempre questa legge regionale rappresenta un esempio della difficoltà di comprensione dovuta alla complessità degli argomenti trattati e che ha richiesto tempi di approvazione assai più lunghi rispetto alla media dei tempi di approvazione di leggi di altri settori.

Altra particolarità da segnalare è stato il caso, piuttosto raro per l'ordinamento regionale, di approvazione di una legge accompagnata da allegati. In questo caso, ci riferiamo alla legge regionale 7/2019, in materia di geotermia, l'allegato è di alto contenuto tecnico. E quest'ultimo aspetto si ricollega a quanto detto poco sopra.

Con la legge regionale 7/2019, sono stati approvati due allegati contenenti specifiche disposizioni tecniche aventi l'obiettivo, dichiarato, di perseguire la riduzione delle emissioni di gas inquinanti.

Altro elemento che ha caratterizzato la decima legislatura è stato il ragguardevole numero di modifiche alla legge "madre" sul governo del territorio, la legge regionale 65/2014, raggiungendo, nel corso degli anni, oltre 450 puntuali modifiche.

Non sfugge, in questo caso un elemento su cui riflettere. 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 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.

Le ulteriori e consistenti modifiche alla legge regionale 65/2014 sono avvenute con legge regionale 69/2019. Queste profonde modifiche rappresentano un evidente indirizzo riformatore ed oramai sono tante, e tali, le modifiche al testo approvato nel novembre 2014 che possiamo sicuramente affermare che la legge regionale sul governo del territorio, pur nel rispetto degli originari principi di fondo, è oggi un'altra cosa rispetto al testo di partenza.

Lo sforzo del legislatore regionale, soprattutto sul finire della decima legislatura, è stato quello di affinare il più possibile lo strumento legislativo ma anche quello di regolamentare meglio i fenomeni di volta in volta sottoposti alla sua attenzione. Un fenomeno favorito dalla continua evoluzione normativa statale accompagnato dalle mutate sensibilità verso la disciplina da parte dei comuni mantenendosi sempre all'interno delle competenze spettanti alle Regioni e sancite dal titolo V della Costituzione oramai quasi venti anni fa.

Nel corso della decima legislatura non vi sono mai state problematiche e contenziosi nelle materie afferenti al governo del territorio ma l'ultima legge regionale, la 69/2019, che ha modificato la legge regionale "madre" in materia di governo del territorio, la legge regionale 65/2014, è stata impugnata con deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2020. Tutto ciò è avvenuto nonostante un lungo carteggio "precontenzioso" con il governo centrale.

Gli esiti del ricorso costituzionale si sono realizzati attraverso la sentenza della Corte costituzionale 2 del 2021. In estrema sintesi le questioni sollevate hanno riguardato l'impugnativa di 18 articoli e numerosi commi della legge regionale 69/2019 e le relative modifiche della legge 65/2014. Di questi la Corte ha ritenuto illegittimi alcuni commi relativi a 5 articoli e l'intero articolo 73 della legge regionale 69/2019. Due soli articoli impugnati della legge regionale 69/2019 hanno riguardato la legge regionale 5/2010 risultando non fondati o inammissibili. In larga parte le questioni censurate hanno riguardato la materia della sismica.

Sempre in estrema sintesi è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con il testo unico in materia di edilizia (articolo 23, comma 1, del d.p.r. 380/2001), dell'articolo 30, comma 5, della legge regionale 69/2019 il quale prevede che per tutti gli interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire, di cui ai precedenti commi 2 e 2-bis, ivi compresi i mutamenti di destinazione d'uso senza opere nei centri storici, si applichi il procedimento stabilito per la SCIA dall'articolo 145 della stessa legge regionale 65/2014, il quale non prevede l'obbligo di iniziare i lavori (ovvero, nel caso di mutamenti di destinazione senza opere, di dare effettivo avvio al mutamento d'uso) decorsi trenta giorni dalla segnalazione, come invece stabilito dall'articolo 23, comma 1, testo unico in materia di edilizia.

La Corte poi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, della legge regionale 69/2019, limitatamente ai commi 3 e 4 dell'articolo 168 della legge regionale 65/2014 come da esso riformulato. Tale disposizione si pone infatti in sovrapposizione e in contrasto con la normativa dettata dal testo unico in materia di edilizia. Ciò ha determinato in via principale la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, e in via subordinata dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi fondamentali delle materie "protezione civile" e "governo del territorio".

Con riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 94 bis, comma 5, testo unico in materia di edilizia, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, limitatamente al comma 5 del nuovo articolo 170 bis della legge regionale 65/2014.

Infatti, la richiamata disposizione statale, assunta qui come parametro interposto espressivo di un principio fondamentale nella materia "governo del territorio" stabilisce soltanto che le Regioni, "possono" istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi "di minore rilevanza" e "privi di rilevanza" per la pubblica incolumità.

Tuttavia, la radicale previsione, da parte della disposizione regionale impugnata, che i progetti relativi agli interventi strutturali privi di rilevanza per la pubblica incolumità "non sono assoggettati a controllo" finisce per escludere a priori qualsiasi possibilità di verifica da parte dell'amministrazione della conformità degli interventi al progetto e, quindi, per offrire carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene.

Sono costituzionalmente illegittimi i commi 4 e 5 dell'articolo 174 della legge regionale 65/2014, come sostituito dall'articolo 44 della legge regionale 69/2019, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il nuovo comma 4 dell'articolo 174, disponendo l'obbligo di trasmissione da parte del direttore dei lavori della sola "relazione di cui all'art. 65 del d.p.r. 380/2001⁶²", omette di precisare che l'obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l'articolo 65, comma 6, testo unico in materia di edilizia elenca alle lettere da a) a c), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa.

La Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'articolo 46, comma 1, della legge regionale 69/2019, che sostituisce il comma 2 dell'articolo 182 della legge regionale 65/2014, il quale disciplina la procedura per l'accertamento di conformità in sanatoria per interventi in zone sismiche. Questa disposizione contrasta con il principio della "doppia conformità" degli interventi oggetto di SCIA in sanatoria. La Corte ricorda ancora una volta che la regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie governo del territorio e protezione civile.

In riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 73 della legge regionale 69/2019, il quale detta una disciplina transitoria per le istanze di autorizzazione per l'inizio lavori nelle zone sismiche e di quelle di preavviso per l'inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità, stabilendo che a tali istanze, presentate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 32/2019⁶³, come convertito, "continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti al momento della presentazione dell'istanza", chiarendo altresì che "i relativi procedimenti sono conclusi secondo tali disposizioni".

Rispetto alle decisioni della Corte costituzionale, la Regione Toscana ha dato immediata risposta, con la legge regionale 5/2021 approvata in Consiglio regionale il 9 febbraio, alla sentenza 2/2021 pubblicata il 21 gennaio, ovvero pochi giorni prima.

Sicuramente un altro elemento da evidenziare, sempre più ricorrente sul finire della legislatura, ha riguardato il dialogo tra uffici governativi dello Stato e uffici legislativi ministeriali con gli uffici giuridico legislativi di Giunta, e per i casi di leggi avente origine consiliare, anche con gli uffici di assistenza giuridica del Consiglio.

Si tratta di una fase che potremmo definire "*precontenziosa*" caratterizzata da uno scambio di note, tra uffici regionali e governativi, su leggi regionali approvate e non ancora uscite dal periodo dei 60 giorni previsti dalla Carta costituzionale per eventuali impugnative da parte del Governo.

Sono fasi caratterizzate da scambi di opinioni, scritti, note tra gli uffici del governo centrale e gli uffici legislativi regionali ed al termine di questo confronto il testo della legge può rimanere tal quale accettando l'impugnativa per poi

⁶² Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia).

⁶³ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

difendersi in Corte, ma in altri casi la Regione si è assunta l'impegno ad apportare alcune modifiche che tendono a soddisfare le richieste governative in luogo del via libera al testo legislativo senza promuovere l'impugnativa della legge regionale.

In molti casi la questione viene pertanto risolta senza la necessità di procedere all'impugnativa, concordando in alcuni casi, le necessarie modifiche legislative correttive. In concreto a parte casi sporadici di norme in contrasto con le disposizioni costituzionali, si è trattato di inserire in legge disposizioni volte a chiarire l'ambito di azione legislativa regionale nel rispetto delle competenze statali.

Un esempio, per capire meglio di ciò che parliamo, è stata la ricorrente necessità di chiarire che in materia di paesaggio, essendo il piano paesaggistico regionale co-pianificato con gli organi statali, richiedeva in legge un espresso richiamo al rispetto del piano paesaggistico compreso il chiarimento che qualsiasi modifica avrebbe dovuto avere il contemporaneo parere degli uffici ministeriali.

Altro elemento significativo riguarda il ruolo del preambolo che si è rivelato sempre più importante anche in sede di difesa dei contenuti delle disposizioni normative e di sempre maggiore attenzione anche da parte del giudice delle leggi. Infatti, la Corte costituzionale, con riferimento alla sentenza 156/2016 ha ripreso parti del preambolo (punto 4.2 del considerato in diritto) ai fini dell'assunzione della sua decisione finale.

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

Da segnalare che a fronte di leggi tecniche, complesse, anche innovative dell'ordinamento regionale, l'uso di preamboli molto lunghi trova un riscontro sempre più ampio nelle leggi regionali. L'esempio più recente è la legge regionale 41/2018 che, alla luce della grande complessità tecnica, ha utilizzato in maniera consistente il preambolo, infatti, a fronte di 26 articoli di legge sono 30 i punti utilizzati per il preambolo, ma lo stesso vale per la legge regionale 7/2019 dove a fronte di 10 articoli sono ben 22 i considerato del preambolo.

Altro punto significativo da ricordare è il ricorrente ricorso alle modifiche delle norme transitorie della legge regionale.

Anche in questo caso gli uffici di assistenza giuridico legislativa del Consiglio ne sconsigliano l'utilizzo che a volte appare essere utilizzato in maniera quasi ordinaria. Queste modifiche sono proposte perché ritenute necessarie per rendere più coerente l'elemento normativo a quello fattuale ed anche su questo punto si rinvia ad una valutazione più complessiva che dovrebbe riguardare un giudizio sull'intera legislatura regionale.

La legislatura si è caratterizzata anche per il consistente aumento del numero delle proposte di legge d'iniziativa consiliare. Con riferimento alla Quarta Commissione consiliare ricordiamo, tra le più recenti, le proposte di legge 347, 392 e 401.

Questo elemento va abbinato alla rilevante azione “emendativa” avvenuta soprattutto durante i lavori istruttori della commissione referente e con buone percentuali di successo.

Altro aspetto significativo è stato quello relativo al frequente ricorso alla formazione di gruppi di lavoro Giunta-Consiglio che in sede tecnico-politica provvedono ad ampie riscritture dei testi presentati per il successivo esame e valutazione della commissione consiliare.

Da rilevare, infine, il costante richiamo degli uffici consiliari all’applicazione delle tecniche redazionali. Su questi aspetti il Consiglio è ancora molto impegnato.

In particolare la correzione dei “titoli muti” della legge regionale, le integrazioni del preambolo con le motivazioni rispetto all’entrata in vigore anticipata della legge regionale, l’integrazione dei punti del preambolo per punti qualificanti della legge regionale, l’applicazione corretta delle tecniche emendative, le citazioni abbreviate delle leggi che si va a modificare.

Un altro caso ricorrente ha riguardato l’entrata in vigore della legge regionale lo stesso giorno della sua pubblicazione. Questa tecnica, utilizzata quasi esclusivamente nel caso di leggi di bilancio, si è ripetuta in diverse occasioni costringendo gli uffici di assistenza giuridica legislativa a segnalarne la non congruità, in termini di certezza di diritto, e consigliare l’utilizzo solo in casi di rara necessità.

POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Francesca Casalotti

1. LEGGI APPROVATE NEL CORSO DEL 2020

Le proposte di legge esaminate nel corso del 2020 dalla Quarta Commissione in materia di ambiente e approvate dal Consiglio regionale costituiscono per la maggior parte interventi di modifica di leggi vigenti e afferiscono a diversi settori. In particolare si segnala che quasi tutti gli interventi di riforma sono dettati da esigenze concrete che si sono mostrate nella prassi applicativa e dunque dalla necessità di operare degli “aggiustamenti” delle disposizioni normative per renderle maggiormente aderenti e coerenti alla realtà fattuale cui si riferiscono.

1.1. INQUINAMENTO ACUSTICO

In questo settore è stata approvata la legge regionale 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), particolarmente significativa in quanto introduce una disciplina specifica per il circuito automobilistico e motociclistico del Mugello e dispone modifiche alla legge regionale 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore) e alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 89 (Norme in materia di inquinamento acustico).

In particolare, con l'articolo 3 viene inserito nella legge regionale 48/1994 l'articolo 8 bis che prevede che la Regione riconosce l'importanza strategica regionale e internazionale dell'autodromo quale circuito automobilistico e motociclistico per lo svolgimento di attività agonistiche, sportive, test tecnici ed attività ricreative (comma 1). Nel rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico, il comune di Scarperia e San Piero e il soggetto gestore dell'autodromo sono tenuti a concordare, mediante convenzione, le misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico (comma 2).

Per assicurare il rispetto della normativa statale di riferimento ed, altresì, per assicurare uniformità di applicazione della normativa statale su tutto il territorio regionale, la legge stabilisce che le eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo

11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447) abbiano durata quinquennale e non possano essere previste per più di 280 giorni annui di attività continuativa (comma 3).

In ogni caso, la legge precisa che le deroghe, di norma, non possano prevedere l'esercizio di attività motoristica nelle fasce orarie comprese tra le ore 22 e le ore 7 (comma 4).

La legge in esame è stata impugnata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, le obiezioni rilevate hanno riguardato i commi 2, 3, e 4 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994, introdotte dall'articolo 3 della legge regionale 2/2020.

Quanto al comma 2, il ricorrente ha ritenuto che tale disposizione, rinviando la disciplina delle attività dell'autodromo ad una convenzione, da stipularsi tra il Comune e il soggetto gestore, ometterebbe di prevedere sia il parere obbligatorio dell'organo tecnico di controllo ambientale competente, (Agenzia regionale per la protezione ambientale - ARPA Toscana), come stabilito invece dall'articolo 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001, sia il necessario coinvolgimento dei comuni contigui. Da qui il contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva statale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema,

Con riferimento al comma 3, la disposizione, secondo il ricorrente, stabilendo le modalità di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente, si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, nonché con gli articoli 32 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute. Le motivazioni di tale contrasto risiederebbero da una parte nel fatto che la disposizione regionale impugnata non richiamerebbe *“i valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga, desumibili dall'articolo 2, comma 1, lettera g) della legge n. 447/1995 che, in tema di inquinamento acustico, introduce il concetto di valore di attenzione”* e non preciserebbe che i valori derogabili sarebbero esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001. Dall'altra, prevedendo un limite massimo di giornate in deroga pari a duecentottanta giorni di *“attività continuativa”*, introdurrebbe un riferimento temporale indeterminato e irragionevole a fronte della previsione, da parte dell'articolo 3, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001, di un periodo massimo di deroga di trenta giorni per le gare di Formula 1, Moto Gran Prix e assimilabili, effettuate negli autodromi e nelle piste di prova già esistenti. Inoltre non prevederebbe il coinvolgimento dei Comuni contigui interessati dal superamento dei valori limite, come invece imposto dall'articolo 3, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001.

Quanto al comma 4, tale disposizione - vietando l'esercizio di attività motoristica tra le ore ventidue e le ore sette del mattino - sottintenderebbe la possibilità di svolgere attività motoristiche in tutto il restante arco temporale, e si

porrebbe così in contrasto con l'articolo. 3, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001, che consente lo svolgimento di attività motoristiche (diverse da manifestazioni di Formula 1, Moto GP e assimilabili) *“nelle fasce orarie comprese tra le 9 e le 18,30, prevedendo di regola almeno un'ora di sospensione nel periodo compreso tra le ore 12 e le ore 15,30”*.

La Regione Toscana, in pendenza del giudizio di fronte alla Corte costituzionale, per dare seguito alle osservazioni presentate con il ricorso e anche, alla luce di nuove valutazioni da parte della Regione stessa, per assicurare la maggiore chiarezza possibile delle disposizioni vigenti, ha approvato la proposta di legge 468 divenuta poi la legge regionale 22 giugno 2020 n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994), che è intervenuta a modificare la legge regionale 48/1994.

In particolare, sono state inserite nell'articolo 8 bis due modifiche, che prevedono rispettivamente il coinvolgimento dei comuni interessati e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) nell'adozione da parte del Comune di Scarperia e San Piero, in convenzione con il soggetto gestore dell'autodromo, delle misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, garantendo le cautele tecniche necessarie per lo svolgimento delle attività. Inoltre, in conseguenza della impugnativa del Governo, è stato eliminato il riferimento all'individuazione del numero dei giorni di durata massima delle autorizzazioni in deroga, precedentemente fissato in duecentottanta, nonché alle fasce orarie nell'ambito delle quali può svolgersi l'attività motoristica, rinviando per tale via, direttamente a quanto disposto dalla normativa statale di riferimento⁶⁴;

A seguito delle modifiche intervenute con la legge regionale 42/2020 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso in via integrale rispetto ai commi 2 e 4, e in via parziale rispetto al comma 3 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994, inserito dall'articolo 3 della legge regionale 2/2020. Non essendo pervenuta, sino al momento dell'udienza, la relativa accettazione da parte della Regione, il ricorso è stato comunque esaminato nel merito.

La Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge regionale 2/2020 nella parte in cui introduce i commi 2 e 4 dell'articolo 8 bis della legge

⁶⁴Recita infatti l'articolo 1 della legge regionale 42/2020, rubricato *“Precisazioni sul procedimento di autorizzazione delle attività motoristiche nell'autodromo. Modifiche all'articolo 8 bis della l.r. 48/1994”*: *“1. Al comma 2 dell'articolo 8 bis della legge regionale 27 giugno 1994, n. 48(Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), dopo le parole: “inquinamento acustico” sono aggiunte le seguenti: “, sentiti i comuni interessati,”. 2 Alla fine del comma 2 dell'articolo 8 bis della l.r. 48/1994 sono aggiunte le parole: “assicurando il coinvolgimento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)”. 3. Al comma 3 dell'articolo 8 bis della l.r. 48/1994, le parole: “e non possono essere previste per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa” sono soppresse.4. Il comma 4 dell'articolo 8 bis della l.r. 48/1994 è abrogato”*.

regionale 48/1994. In particolare, con riferimento al comma 2 la Corte sottolinea le modifiche apportate dall'articolo 1 della legge regionale 42/2020, in base alle quali è espressamente sancito l'obbligo di sentire i comuni interessati, nonché il coinvolgimento dell'ARPAT nell'ambito del procedimento volto alla stipula della convenzione tra il comune e il soggetto gestore dell'autodromo, appaiono soddisfattive rispetto alle doglianze del ricorrente. Parimenti per il comma 4, che è stato integralmente abrogato.

Quanto al comma 3, che stabilisce le modalità di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune, la Corte sottolinea che l'articolo 1 della legge regionale 42/2020 ha eliminato il riferimento al periodo temporale massimo di duecentottanta giorni annui di attività continuativa in cui è possibile la concessione delle deroghe, che costituiva oggetto di censura⁶⁵. Con riferimento a tale comma il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso parzialmente, insistendo con riferimento al profilo relativo alla mancata espressa previsione *“che i valori limite derogabili dalle autorizzazioni di durata quinquennale sono esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'articolo 3 DPR n. 304/2001”*. Anche in questo caso, la mancata accettazione della rinuncia da parte della Regione ha determinato la pronuncia nel merito da parte della Corte.

Con riferimento al limite per le deroghe di duecentottanta giorni annui di attività continuativa, l'avvenuta abrogazione dell'inciso nella nuova formulazione del comma 3 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994, come modificata dalla legge regionale 42/2020, determina la dichiarazione della cessata materia del contendere. Per quanto riguarda i profili della mancata previsione dei valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera g), della legge n. 447 del 1995⁶⁶, della mancata previsione che i valori limite derogabili siano unicamente quelli di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001, nonché del mancato coinvolgimento dei comuni contigui interessati nel procedimento di concessione delle deroghe, ai sensi dell'articolo 3, comma 8, dello stesso decreto del Presidente della Repubblica. 304 del 2001, secondo la Corte si tratta di mere omissioni. Peraltro, ad avviso del giudice delle leggi l'intenzione del legislatore regionale non era affatto quello di sottrarsi alla normativa statale di riferimento.

Sotto questo profilo la Corte sottolinea che proprio l'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994, come introdotto dalla legge regionale 2/2020 chiarisce anzi espressamente al comma 2 che la futura convenzione da stipularsi tra il

⁶⁵ A seguito della modifica, il testo del comma 3 è attualmente il seguente: *“le eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo, del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della Legge 26 ottobre 1995, n. 447), hanno durata quinquennale”*.

⁶⁶ Legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico).

comune e il gestore dell'autodromo debba essere concordata *“nel rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico”*.

Dal canto suo, lo stesso comma 3 dell'articolo 8 bis rinvia espressamente all'articolo 3, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001, che disciplina le possibili deroghe accordabili agli autodromi esistenti alla data di entrata in vigore dello stesso decreto del Presidente della Repubblica. La disposizione regionale impugnata si limita dunque a richiamare la normativa statale pertinente, senza derogare in alcun modo ad essa, ma limitandosi a stabilire la durata quinquennale delle deroghe previste dall'articolo 3, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 304 del 2001, previsione, quest'ultima, sottolinea la Corte, rispetto alla quale peraltro il ricorrente non ha sollevato alcuna obiezione.

Con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge regionale 2/2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994.

1.2 RISCHIO IDRAULICO E DIFESA DEL SUOLO

Con riferimento a questo settore si segnala la legge regionale 17 febbraio 2020 n. 7 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni. Modifiche alla l.r. 41/2018) di modifica della legge regionale 41/2018⁶⁷, che ha rappresentato una legge di totale riforma del settore, caratterizzata da un contenuto fortemente tecnico e da un ambito materiale di intervento molto complesso, in cui si intersecano molteplici competenze, tra quelle esclusive statali riferibili alla tutela dell'ambiente, nelle quali la regione esercita quanto ad essa viene conferito dallo Stato, e quelle concorrenti tra cui il governo del territorio e la protezione civile.

Le modifiche apportate alla legge regionale 41/2018 dalla legge regionale 7/2020 sono volte a formulare meglio alcune disposizioni alla luce dell'esperienza maturata nel primo anno di applicazione della legge regionale.

In particolare, viene modificato l'articolo 11 della legge regionale 41/2018 per quanto riguarda gli interventi di nuova costruzione, distinguendo, nelle aree soggette ad alluvioni frequenti, i casi soggetti a magnitudo severa e molto severa da quelli soggetti a magnitudo moderata. Nel caso di interventi di nuova costruzione nelle aree soggette ad alluvioni frequenti in zone a magnitudo elevata, le condizioni di attuazione rimangono quelle attuali. Nel caso, invece, di interventi di nuova costruzione nelle aree soggette ad alluvioni frequenti in zone a magnitudo moderata, nel rispetto della gestione del rischio alluvioni, si prevede la possibilità di realizzare una ulteriore opera finalizzata al raggiungimento almeno di un livello di rischio medio R2, ovvero opere di sopraelevazione, senza aggravio delle condizioni di rischio in altre aree.

⁶⁷ Legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione del rischio di alluvioni”. Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014).

Viene inoltre modificato l'articolo 12 della legge regionale 41/2018, prevedendo che sul patrimonio edilizio esistente, al solo fine di superare le barriere architettoniche, possano essere realizzati gli incrementi volumetrici necessari.

Con riferimento agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili in considerazione delle loro esigenze tecnico-funzionali, compatibilmente con la gestione del relativo rischio alluvioni, vengono modificate le condizioni di attuazione degli stessi.

Infine, viene inserito nel corpo della legge regionale 41/2018 l'articolo 18 bis, che prevede che nelle more dell'aggiornamento del piano di protezione civile comunale, è opportuno specificare le modalità di individuazione delle misure di gestione del rischio alluvioni, relativamente al patrimonio edilizio esistente ricadente negli alvei, nelle golene, sugli argini e nella fascia dei dieci metri dal piede esterno dell'argine o dal ciglio di sponda dei corsi d'acqua di cui al reticolo idrografico.

1.3 ACQUE

Con riferimento a questo settore, è stata approvata la proposta di legge regionale 436, divenuta poi la legge regionale 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006⁶⁸ e alla l.r. 69/2011⁶⁹). Tale legge interviene per completare e precisare il quadro delle competenze in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e autorizzazione unica ambientale (AUA), modificato in attuazione della legge regionale 22/2015⁷⁰, che ha previsto il trasferimento alla Regione di tutte le funzioni in materia, comprendendo anche tutte le funzioni in materia di autorizzazioni allo scarico di acque reflue, ricadenti o meno nell'ambito di applicazione del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 59/2013⁷¹, che sono state attratte alla competenza regionale, residuando in capo al comune le sole funzioni autorizzative in materia di scarichi di acque reflue domestiche fuori dalla pubblica fognatura.

Alla luce dell'esperienza applicativa maturata successivamente a tale riassetto di funzioni in materia di scarichi di acque reflue, era necessario procedere

⁶⁸ Legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento).

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

⁷⁰ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

⁷¹ Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 (Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35).

ad una complessiva rivisitazione delle norme, al fine di eliminare alcune incertezze interpretative insorte e per colmare alcune lacune normative.

In particolare, la legge regionale, confermando l'assetto delle competenze previsto dalla legge regionale 22/2015, puntualizza la competenza autorizzativa regionale con riferimento a specifiche tipologie di scarico (le autorizzazioni agli scarichi delle acque reflue assimilate a domestiche di cui all'articolo 101, comma 7 del decreto legislativo 152/2006⁷², rilasciata nell'ambito dell'AUA, nonché i casi residuali, di autorizzazioni allo scarico di acque reflue, diverse dalle domestiche, che non ricadono in AUA).

Inoltre, viene definita una disciplina della particolare tipologia di scarico prodotta da scambio termico in impianti a pompa di calore, ad oggi non prevista nella normativa regionale, in conformità con quanto previsto all'articolo 104, comma 2 del decreto legislativo 152/2006 prevedendo, in coerenza con il quadro delle competenze di cui alla legge regionale 22/2015, l'attribuzione delle relative funzioni autorizzative alla Regione o al comune, a seconda che l'impianto da cui proviene lo scarico sia a servizio di attività produttiva o di insediamento ad uso residenziale.

Viene precisato l'ambito di applicazione della disciplina regionale sulle acque meteoriche dilavanti di cui all'articolo 113 del decreto legislativo 152/2006, alla luce dei recenti mutamenti degli orientamenti giurisprudenziali in merito, prevedendo che l'autorizzazione allo scarico di tali acque è rilasciata nell'ambito dell'AUA.

Per quanto riguarda la competenza all'applicazione delle sanzioni amministrative in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, attribuita alla Regione, si dà attuazione all'articolo 135 del decreto legislativo 152/2006.

Viene inoltre integrata la disciplina delle acque di restituzione con la previsione di specifiche procedure e condizioni per i rilasci in mare provenienti, in particolare, dagli impianti di dissalazione del servizio idrico integrato (SII), individuando il soggetto che autorizza le attività sul demanio marittimo e, per gli impianti del SII, l'Autorità idrica Toscana, quali enti competenti alla definizione delle prescrizioni a tutela dell'ambiente, da determinare sulla base degli indirizzi definiti nel regolamento di attuazione di cui all'articolo 13, previa valutazione tecnica dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)⁷³.

⁷² Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

⁷³ Sono inoltre previste disposizioni di prima applicazione per l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue provenienti da impianti di scambio termico e per l'adeguamento delle attività in essere e degli impianti realizzati o in corso di realizzazione alla nuova disciplina delle restituzioni in mare, nelle more della revisione del regolamento attuativo della legge regionale 20/2006, che contiene la disciplina regionale della tutela delle acque dall'inquinamento. In relazione a tali contenuti, si introducono puntuali modifiche alla legge regionale 69/2011 al fine di assicurarne il necessario raccordo sistematico con le corrispondenti previsioni della legge regionale 20/2006. Infine, sono introdotte alcune disposizioni finali per dettare la disciplina transitoria per la definizione dei procedimenti in corso e per disporre l'entrata in vigore urgente della legge, in considerazione della

Si fa presente che durante la discussione in aula sono stati presentati due emendamenti. Il primo, presentato dalla Giunta, volto a modificare la lettera b) del comma 3 dell'articolo 11 quater della legge regionale 20/2006, come inserito dall'articolo 10 della proposta di legge 436, di natura squisitamente tecnica. Tale emendamento ha la finalità di equiparare le acque di restituzione dei dissalatori alle acque di restituzione di qualsiasi altro trattamento di potabilizzazione come già definito all'interno del regolamento regionale 46/R/2008⁷⁴. Il secondo inserisce nel corpo della proposta di legge 436 l'articolo 12 di modifica dell'articolo 13 bis della legge regionale 20/2006, avente ad oggetto la gestione degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane a carattere prevalentemente industriale e delle relative reti. In particolare, il comma 2 di tale articolo, sostituendo il comma 1 dell'articolo 13 bis della legge regionale 20/2006, esclude dal SII la gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane ed industriali, anche se di totale o parziale proprietà pubblica, interessati dall'attuazione di accordi di programma per la gestione delle acque reflue, precisando che *“Non rientra nel servizio idrico integrato la gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane ed industriali, anche se di totale o parziale proprietà pubblica, interessati dall'attuazione di accordi di programma quadro per la gestione delle acque reflue e pertanto tenuti al recepimento della direttiva 91/271/CEE. Non rientra altresì nel servizio idrico integrato la gestione delle reti fognarie a carattere industriale, indipendentemente dalla loro proprietà”*.

Tale norma è stata impugnata in via principale dal Governo davanti alla Corte costituzionale con il ricorso 68 del 2020 attualmente pendente. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, la disposizione in esame, escludendo dal SII alcune tipologie di impianti di depurazione, si porrebbe in contrasto con la disciplina nazionale e, in particolare, con la definizione normativa di SII di cui all'articolo 141, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 ai sensi del quale: *“il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato”*.

Secondo il ricorrente, tale parametro statale interposto prevede l'aggregazione verticale dei tre segmenti del servizio idrico (acquedotto, fognatura e depurazione), precisando, in particolare, che le disposizioni in materia si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio

necessità di dare immediata operatività alle disposizioni attuative della disciplina statale, in materia di: autorizzazione allo scarico di acque da pompe di calore, restituzione delle acque e approvazione di progetti di impianti di trattamento di acque reflue urbane.

⁷⁴ Regolamento 8 settembre 2008, n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento).

idrico integrato che racchiude in sé anche la depurazione delle acque reflue industriali che scaricano nella pubblica fognatura ad uso civile, ovvero che convogliano acque reflue urbane. Sotto questo profilo, inoltre, l'articolo 147 del decreto legislativo 152/2006 stabilisce l'integrazione orizzontale del servizio secondo il principio dell'unicità della gestione del SII per cui, salvo le eccezioni tassativamente previste dalla legge, all'interno di ciascun ambito ottimale la gestione del servizio è affidata ad un unico gestore, nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Sotto questo profilo, la scelta del legislatore regionale di non inserire all'interno del SII la gestione di impianti di depurazione di acque reflue urbane sarebbe dunque censurabile in quanto comporterebbe un'invasione delle competenze statali in materia di definizione del SII, aprendo la strada non solo alla frammentazione verticale del servizio, ma anche alla frammentazione orizzontale e gestionale dello stesso servizio e, pertanto, ad una gestione non solo economicamente non efficiente, ma perfino contrastante con gli obiettivi di tutela ambientale che il legislatore nazionale ha inteso attuare in forma unitaria.

Analoghe osservazioni sono fatte valere per il contenuto dei successivi commi 3 e 4 del medesimo articolo 12 della legge regionale 32/2020, che modificano il comma 6 della legge regionale 20/2006, stabilendo che *“il gestore degli impianti di cui al comma 1, che non abbia la necessità di eseguire un pretrattamento di rifiuti liquidi necessario a raggiungere i parametri che ne consentirebbero lo scarico in fognatura, previa comunicazione alla struttura regionale competente, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1, 2 e 10, del decreto legislativo, i seguenti rifiuti e materiali: a) rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite rispettivamente stabiliti per lo scarico nelle fognature civili e industriali [...]”*. Tale disposizione introduce deroghe al divieto generale di utilizzare gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento dei rifiuti stabilito dal comma 1 dell'articolo 110 del decreto legislativo 152/2006 non contemplate dallo stesso, ponendosi quindi in contrasto con tale disposizione⁷⁵.

⁷⁵ In particolare, il comma 2 dell'articolo 110 prevede una deroga al divieto generale di utilizzare il depuratore per trattare rifiuti liquidi che è sottoposta a particolari limiti: intesa tra autorità competente ed ente di governo dell'ambito; particolari esigenze; compatibilità con la capacità residua di trattamento del depuratore; tipologie di rifiuti compatibili con il processo di depurazione. Il comma 3 dello stesso articolo 110 prevede poi una sorta di deroga automatica, stabilendo la possibilità per il gestore del SII di trattare rifiuti, ma anche in questo caso in presenza di precise condizioni: il depuratore deve avere caratteristiche e capacità depurative adeguate; i rifiuti devono rispettare i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1 e 2; i rifiuti devono provenire dal proprio ambito territoriale ottimale o, in alternativa, possono provenire anche da altro ambito territoriale ottimale ma questo deve risultare sprovvisto di impianti adeguati. Inoltre, è necessaria la previa comunicazione all'autorità competente.

L'articolo 110 pone, poi, al comma 4, un altro vincolo per entrambe le deroghe, disponendo che l'attività di cui ai commi 2 e 3 può essere consentita purché non sia compromesso il possibile riutilizzo delle acque reflue e dei fanghi. Infine, il comma 7 rimanda nuovamente alla normativa

Così ricostruito il quadro della legislazione regionale in materia, secondo il ricorrente le disposizioni regionali in questione, prevedendo ulteriori deroghe al generale divieto di utilizzo di impianti di trattamento di acque reflue per lo smaltimento di rifiuti, invaderebbero la potestà legislativa dello Stato in materia ambientale, riducendo i livelli uniformi di tutela nel settore della depurazione dello smaltimento dei rifiuti e sarebbe dunque in contrasto con l'articolo 117, secondo comma della Costituzione, che affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*"⁷⁶, tra cui rientra la disciplina della gestione dei rifiuti⁷⁷.

Con riferimento a questo settore è stata poi approvata la proposta di legge dl 455 (Disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico dei gestori del Servizio Idrico Integrato) divenuta poi la legge regionale 27 luglio 2020 n.73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia)⁷⁸.

La legge regionale 73/2020 interviene nei procedimenti di rilascio delle concessioni per l'utilizzo del demanio idrico ad opera dei gestori del SII, individuando un percorso volto alla gestione tecnico-amministrativa delle occupazioni in essere. In particolare, si prevede che, in attesa del completamento del processo di ricognizione delle interferenze tra le reti e gli impianti e i corpi idrici e le relative aree del demanio idrico, i soggetti gestori del SII possano sottoscrivere, entro il termine del 30 novembre 2020, poi prorogato al 30 giugno 2021⁷⁹, specifici accordi con la competente Direzione regionale al fine di semplificare la procedura di rilascio delle relative concessioni e la regolarizzazione dei pagamenti per l'occupazione pregressa, nonché l'individuazione delle modalità di pagamento degli indennizzi nelle more del rilascio del titolo concessorio. L'indennizzo dovuto in via forfettaria dai soggetti gestori del SII è individuato negli accordi e definito per ciascun soggetto gestore

dei rifiuti, prevedendo che il produttore ed il trasportatore dei rifiuti sono tenuti al rispetto della normativa in materia di rifiuti.

⁷⁶ Sul punto si confronti la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha attribuito in via esclusiva la competenza in materia di tutela dell'ambiente allo Stato (ex multis Corte costituzionale, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009).

⁷⁷ Il ricorrente nel ricorso, in particolare, sottolinea come la Corte costituzionale abbia ribadito che è riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex aliis, si vedano le sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). In materia di rifiuti la disciplina statale "*costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino*" (sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

⁷⁸ La modifica del titolo rispetto a quello della proposta di legge originaria è dovuta alla presentazione in aula di emendamenti in materia di geotermia.

⁷⁹ Tale termine è stato prorogato dall'articolo 36 della legge regionale 29 dicembre 2020, n. 98 (Legge di stabilità per l'anno 2021).

sulla base del numero degli scarichi, morfologia del territorio, minimizzazione degli impatti per i cittadini. Ai fini dell'approvazione degli accordi con i soggetti gestori, si prevede che con legge regionale sia determinato l'importo dell'indennizzo e il contenuto degli accordi stessi. Fino alla sottoscrizione degli stessi accordi e comunque non oltre il termine previsto per la sottoscrizione sono interrotti i termini degli eventuali procedimenti avviati per la regolarizzazione delle somme pregresse.

In aula è stato poi presentato un emendamento che ha introdotto nel corpo originario della proposta di legge 455 un capo secondo, avente ad oggetto disposizioni in materia di geotermia. In particolare l'articolo 2, rubricato "*Applicazione della disciplina delle aree non idonee*", statuisce che "*l'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, Adozione ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale n. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa*"⁸⁰.

L'articolo 2 della legge regionale 73/2020 è stato impugnato dal Governo con ricorso 90 del 2020, attualmente pendente in quanto è stato ritenuto che con tale disposizione la Regione Toscana abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa, risultando la norma in contrasto con gli articoli 9, 11, 97 e 117, primo comma, secondo comma, lettera s) e terzo comma della Costituzione, con gli articoli 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE del 27 giugno 2001⁸¹, nonché con la normativa interposta di cui agli articoli 135, 142, comma 1, lettera m), 143 e 145 del decreto legislativo 42/2004⁸², con gli articoli 3, 5, 13, 14 e 15 del decreto legislativo 152/2006 e con l'articolo 1, comma 3-bis, del decreto legislativo 22/2010⁸³.

In primo luogo, secondo il ricorrente, il procedimento relativo alla modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di

⁸⁰ Tale norma attribuisce, quindi, alla deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41, di modifica del PAER con cui sono state individuate le aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, immediata efficacia anche rispetto ai procedimenti in corso.

⁸¹ Direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente).

⁸² 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).

⁸³ Decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99).

energia geotermica in Toscana, risulterebbe ancora in fase istruttoria⁸⁴. Sotto questo profilo, l'anticipazione degli effetti della modifica del PAER a un momento endoprocedimentale, senza che sia conclusa la procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) e senza che ciò sia diretto a una maggior tutela ambientale, sarebbe in contrasto con la disciplina nazionale di settore e con quella europea di riferimento. La gravità di tale anticipazione anche con riferimento ai procedimenti pendenti deriverebbe secondo il ricorrente da un contrasto fra la valutazione negativa di compatibilità per alcuni procedimenti pendenti (VIA nazionale per gli impianti geotermici "pilota" e VIA regionale) espressa dagli Uffici ministeriali e la individuazione di alcune aree come idonee in applicazione della delibera regionale 41 del 2020⁸⁵. In particolare, tale anticipazione, nonostante la VAS sia ancora in corso, impedirebbe di fatto agli organi statali la partecipazione al processo decisionale, pur in presenza di Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico (PIT), elaborato congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali⁸⁶, risultando irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione.

Inoltre, dato che la disposizione impugnata introdurrebbe una disciplina sui procedimenti pianificatori incidenti su beni soggetti a vincolo paesaggistico, senza il coinvolgimento del Ministero, nonostante la normativa di settore imponga l'obbligo di copianificazione dei beni paesaggistici e stabilisca il principio di sovraordinazione del piano paesaggistico, l'articolo 2 invaderebbe la competenza statale esclusiva in materia dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché la competenza dello stato nella materia concorrente della produzione,

⁸⁴In particolare, l'avviso di adozione della modifica del PAER è stato pubblicato sul BURT del 29 luglio 2020, n. 31 e dalla pubblicazione, ha iniziato a decorrere il termine di sessanta giorni entro il quale qualunque interessato può presentare osservazioni, dipanandosi in parallelo anche la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), dando avvio appunto alla fase istruttoria. Proprio dall'esame istruttorio emergerebbe poi che, nel Piano adottato, le richieste formulate, in fase preliminare, dagli organi del Ministero per i beni e le attività culturali sarebbero state in larga parte disattese dalla Regione. Con riferimento alla procedura di VAS, avviata ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 152/2006) da parte della Regione, tutti gli Istituti periferici del Ministero per i beni e le attività culturali secondo il ricorrente avrebbero rilevato l'estrema sinteticità della documentazione, richiedendo all'Autorità competente di integrare i documenti presentati. La Regione Toscana successivamente ha trasmesso la deliberazione 7 luglio 2020, n. 41, e la relativa documentazione, integrata a seguito della fase preliminare di VAS, procedura che dunque risulta tuttora aperta.

⁸⁵ Il ricorrente sottolinea che la Regione avrebbe ritenuto idonee per l'installazione di impianti con potenza superiore a 20 MWe, le zone all'interno di coni visuali, disattendendo sotto questo profilo le richieste di esclusione di tali zone avanzate dalle competenti Soprintendenze in fase di VAS.

⁸⁶ Secondo il ricorrente nella deliberazione in oggetto vi sarebbero diverse previsioni in contrasto con il Codice dei beni culturali e ambientali e con quanto richiesto dagli organi del MIBACT in fase preliminare. Ad esempio la Regione Toscana avrebbe ritenuto idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte geotermica di potenza inferiore o uguale a 20 MWe le aree sottoposte a tutela ai sensi dell'articolo 136 (immobili ed aree di notevole interesse pubblico) e dell'articolo 142, comma 1, lettera f), del Codice (parchi e riserve naturali nazionali o regionali) e, per l'installazione di impianti di potenza superiore a 20 MWe, le aree sottoposte a tutela ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera m), del Codice (zone di interesse archeologico).

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, contrastando inoltre con il principio di leale collaborazione.

1.4 RIFIUTI

In questo settore è stata approvata la proposta di legge 348 divenuta poi la legge regionale 4 giugno 2020, n. 34 (Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 60/1996), che si pone l'obiettivo di individuare una serie di misure per ridurre la quantità di rifiuti da conferire in discarica. Tale legge si colloca in un contesto normativo che a tutti i livelli ha posto al centro del dibattito istituzionale e politico il tema della riduzione dei rifiuti e proprio l'importanza dell'oggetto della legge ha determinato la costituzione di un gruppo tecnico politico per l'esame della stessa.

Come noto, negli ultimi anni l'Unione europea ha, infatti, adottato una politica rigorosa in materia; in particolare, con la direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti⁸⁷ si è stabilito che l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere quello di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. In tale prospettiva è stato confermato che la priorità principale nella gestione dei rifiuti dovrebbe essere la prevenzione e, inoltre, che il riutilizzo ed il riciclaggio di materiali dovrebbero preferirsi alla valorizzazione energetica dei rifiuti, nella misura in cui rappresentano le alternative migliori dal punto di vista ecologico.

A livello di legislazione nazionale l'articolo 3 quater del decreto legislativo 152/2006 prevede che ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

L'articolo 177 dello stesso decreto legislativo 152/2006 ribadisce l'importanza di prevedere e adottare, anche in attuazione della direttiva 2008/98/CE, misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 178 dello stesso decreto legislativo, la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica,

⁸⁷ Direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali. Per questo la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento (articolo 179). La normativa europea e nazionale guida dunque la transizione verso un modello di sviluppo economico che risponde alla logica della “economia circolare”, che indica il modello economico nel quale i residui derivanti dalle attività di produzione e consumo sono reintegrati nel ciclo produttivo secondo un’ottica di piena rigenerazione delle risorse al fine di ridurre l’impatto umano sull’ambiente.

In questo contesto normativo, la Regione Toscana è intervenuta dapprima approvando la legge 7 agosto 2018, n. 48 (Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015), con la precipua finalità di orientare le politiche regionali verso un modello di economia circolare. In particolare tale legge prevede che la programmazione regionale debba attuare la transizione verso l’economia circolare attraverso il coordinamento dei piani di settore regionali con il Programma regionale di sviluppo (PRS). Successivamente, con la legge regionale statutaria 15 gennaio 2019 n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto) è stato modificato lo Statuto, inserendo tra le finalità principali della Regione “*la promozione dell’economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l’estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l’impiego di materie prime seconde e l’uso di energia da fonti rinnovabili*”⁸⁸.

La legge 34 del 2020 interviene precipuamente con riferimento al settore dei rifiuti, prevedendo la formalizzazione di una prassi che ha avuto effetti positivi in questo settore, cioè l’istituzione di tavoli tecnici, suddivisi per comparto produttivo o per servizio interessato (articolo 2). Tali tavoli hanno la finalità di individuare il fabbisogno impiantistico necessario per il trattamento dei rifiuti prodotti, le modalità tecnologiche per favorire la prevenzione della produzione di rifiuti, il reimpiego, il riciclo, il riuso e il recupero degli scarti di produzione, gli interventi per favorire il mercato dei prodotti riciclati e a minore impatto ambientale e gli interventi per favorire la produzione e realizzazione di prodotti e servizi che rispondano alle caratteristiche previste dai criteri ambientali minimi.

Sulla base dell’esito di tali tavoli si prevede che possa essere redatto un documento d’azione, approvato dalla Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente, per la promozione dell’economia circolare per la riduzione della produzione di rifiuti e la valorizzazione dei prodotti riciclati sulla base dell’esito dei tavoli tecnici (articolo 4). Tale documento contiene le iniziative tecnologiche e gestionali da attuare, funzionali alla riduzione della produzione dei rifiuti; le azioni per soddisfare il fabbisogno impiantistico

⁸⁸ Cfr. l’articolo 2, che inserisce nell’articolo 4 dello Statuto la lettera n bis).

necessario all'ottimizzazione della gestione delle quantità dei rifiuti generati ed alla loro valorizzazione; le azioni per l'informazione che siano mirate a orientare i comportamenti di famiglie, imprese e istituzioni a una maggiore consapevolezza e responsabilità ecologica.

Inoltre si prevede che la Giunta regionale può adottare linee guida in materia di sottoprodotti per individuare modalità operative e risolvere problemi applicativi relativamente all'articolo 184 bis del decreto legislativo 152/2006, al fine di favorire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della produzione di rifiuti, anche tenuto conto dell'esito dei tavoli tecnici (articolo 3).

Con riferimento a tale articolo si fa presente che nella scheda di legittimità venivano prospettati alcuni dubbi di legittimità costituzionale, dato che la definizione e la nozione di sottoprodotto sono contemplati dall'articolo 184 bis del decreto legislativo 152/2006 e costituiscono una questione particolarmente delicata e uno snodo fondamentale per le politiche di recupero dei rifiuti. Sotto questo profilo, la ratio dell'articolo 3 della legge regionale 34/2020 risiedeva nella considerazione che la prassi in materia ha evidenziato la necessità di intervenire con linee guida operative regionali.

Per favorire la transizione ad un sistema basato sull'economia circolare è previsto l'istituzione di un apposito fondo regionale in cui affluisce l'addizionale che viene pagata, in aggiunta all'ecotassa, da quei comuni che non raggiungono gli obiettivi di raccolta differenziata all'interno dell'ambito territoriale ottimale in cui non vengono raggiunti complessivamente gli obiettivi di raccolta differenziata previsti dalle disposizioni vigenti⁸⁹. Inoltre si prevede che una quota parte del gettito dell'ecotassa sia destinata all'attuazione degli interventi finalizzati alla transizione verso un modello di economia circolare.

La proposta di legge per l'importanza dei contenuti e dei profili trattati è stata, peraltro, oggetto di consultazioni cui hanno partecipato i diversi ambiti territoriali ottimali, l'autorità idrica toscana, le categorie professionali.

Successivamente all'approvazione della legge regionale 34/2020 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha espresso alcuni dubbi di legittimità costituzionale con riferimento all'articolo 3 in materia di linee guida per i sottoprodotti. Per rispondere a tali dubbi è stata approvata la proposta di legge 482 (Precisazioni normative. Modifiche alla legge regionale 4 giugno 2020, n. 34 "Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 60/1996"), divenuta poi la legge regionale 7 agosto 2020 n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011)⁹⁰. In particolare, con tale legge si chiarisce che le linee

⁸⁹ Tale fondo è previsto anche dall'articolo 205, comma 3, octies del decreto legislativo 152/2006.

⁹⁰ La modifica del titolo rispetto a quello della proposta di legge 482 è dovuta, come si spiega in seguito, alla presentazione in aula di due emendamenti che hanno inserito nella proposta di legge stessa due articoli relativi alla disciplina degli impianti fotovoltaici, andando a modificare la legge regionale 11/2011.

guida che la Giunta regionale può adottare sono emanate nel rispetto della normativa statale di riferimento e, in particolare, di quella di cui all'articolo 183, all'articolo 184 bis del decreto legislativo 152/2006, nonché nel rispetto della normativa statale contenuta nei decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui all'articolo 184 bis, comma 2, dello stesso decreto legislativo.

Inoltre, viene precisato che le linee guida che la Giunta regionale può adottare sono esclusivamente rivolte ad individuare modalità operative uniformi sull'intero territorio regionale, relativamente all'applicazione dell'articolo 184 bis del decreto legislativo 152/2006, al fine di favorire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della produzione di rifiuti, anche tenuto conto dell'esito dei tavoli tecnici previsti dall'articolo 2 della legge regionale 34/2020 medesima⁹¹.

Durante l'approvazione in aula della proposta di legge 482 sono stati presentati due emendamenti relativi alla disciplina della installazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui alla legge regionale 21 marzo 2011, n. 11 (Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 "Disposizioni in materia di energia" e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n.1 "Norme per il governo del territorio"), volti a preservare le aree agricole dagli effetti negativi di uno sviluppo non controllato delle installazioni di pannelli fotovoltaici posizionati a terra. In particolare, il primo emendamento ha inserito nella proposta di legge 482 un articolo volto a modificare il preambolo della legge regionale 11/2011 per inserirvi la nuova finalità, mentre il secondo emendamento ha inserito nel corpo della proposta di legge l'articolo 2 di modifica dell'articolo 9 della legge regionale 11/2011 relativo alle prescrizioni. E' stato così inserito nell'articolo 9 il comma 1 bis che prevede che nelle aree rurali come definite dall'articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici.

La disposizione in esame ha dunque introdotto, per quanto riguarda le aree rurali, fatte salve le aree urbanizzate destinate ad insediamenti produttivi, commerciali e servizi, un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita dalla disposizione.

⁹¹ Recita il nuovo articolo 3 "Nel rispetto della normativa statale di riferimento e, in particolare, dell'articolo 183 e dell'articolo 184 bis del d.lgs. 152/2006, nonché dei decreti del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui all'articolo 184 bis, comma 2, del sopracitato decreto legislativo, la Giunta regionale può adottare linee guida in materia di sottoprodotti per individuare modalità operative uniformi sull'intero territorio regionale, relativamente all'applicazione dell'articolo 184 bis del d.lgs. 152/2006, al fine di favorire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della produzione di rifiuti, anche tenuto conto dell'esito dei tavoli tecnici di cui all'articolo 2".

Viene inoltre inserito il comma 1 ter che prevede che “*Nelle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l’autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall’impianto*”.

Peraltro si prevede anche che le disposizioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter dell’articolo 9, sulle limitazioni o condizioni per la realizzazione degli impianti, si applicano anche ai procedimenti in corso, relativi all’autorizzazione unica o al provvedimento autorizzatorio unico

La legge regionale 82/2020 è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso 94 del 2020 attualmente pendente. Con riferimento all’articolo 2 che ha modificato l’articolo 9 della legge regionale 11/2011, nel ricorso si fa presente che la normativa nazionale in materia non prevede alcun limite alla installazione di impianti fotovoltaici in aree rurali⁹². In particolare, nel ricorso si sottolinea che, nonostante il legislatore nazionale, al fine di salvaguardare la destinazione agricola dei territori, con l’articolo 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1⁹³, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27⁹⁴ abbia introdotto un generale divieto di accesso agli incentivi per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, la disposizione di cui all’articolo 2, comma 1, della legge regionale 82/2020 non trova riscontro nella normativa nazionale e di conseguenza viola i limiti della competenza della regione in materia di “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*” di cui all’articolo 117, comma 3 della Costituzione. Sul punto, secondo il ricorrente, l’orientamento costante della Corte costituzionale in materia è volto a dichiarare l’illegittimità di previsioni regionali che sanciscano, in via

⁹² In particolare viene fatto riferimento all’articolo 12, comma 7, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità), che dispone che gli impianti di produzione di energia elettrica possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Con la conseguenza che la destinazione agricola di un’area non costituisce, in generale, elemento ostativo all’installazione di impianti fotovoltaici. A tal proposito viene citata anche la giurisprudenza amministrativa in materia secondo cui “*Appare evidente come il legislatore, nel rendere possibile l’ubicazione di impianti di produzione di energia anche in zone classificate agricole, non intende consentire, in via generalizzata, la possibilità di ubicare impianti, per così dire “a discrezione del privato”, derogando alle destinazioni impresse al territorio dagli strumenti urbanistici. La disposizione in esame, infatti, contiene una possibilità offerta alla regione in sede di rilascio di autorizzazione unica regionale, di consentire l’ubicazione anche in zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici regionali, ed a tal fine indica alla medesima regione una serie di elementi dei quali la stessa deve tenere conto, laddove intenda determinarsi a tale scelta. L’articolo 12, comma 7 del decreto legislativo n. 387/2003, non prevede affatto una immediata possibilità di deroga alla zonizzazione comunale, ma si limita a non impedire che ciò possa avvenire qualora, nel bilanciamento degli interessi pubblici presenti e tenuto conto degli elementi indicati dal legislatore, si ritenga che l’ubicazione in zona agricola risulti ragionevole ed opportuna*” (Consiglio Stato, sezione IV, sentenza n. 1298/2017).

⁹³ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività).

⁹⁴ Legge 24 marzo 2012, n. 27 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività).

generale ed astratta, la non idoneità di intere aree di territorio ovvero impongano limitazioni in maniera generalizzata ed aprioristica. In particolare, la disciplina del regime autorizzativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili, rientrerebbe oltre che nella materia “*tutela dell'ambiente*”, anche nella competenza legislativa concorrente relativa alla materia “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*”, nel cui ambito, i principi fondamentali sono dettati dal decreto legislativo 387/2003 ed in particolare dall'articolo 12. Alle regioni, quindi, “*è consentito soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, esclusivamente all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1 delle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010*”⁹⁵.

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare aree e siti non idonei, non permette, invece, “*che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime o di potenza dell'impianto perché ciò contrasterebbe con il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea*”⁹⁶.

Analoghe osservazioni sono fatte valere in riferimento all'articolo 2, comma 2, della legge regionale in esame, che introduce all'articolo 9 della legge regionale 11/2011 il comma 1 ter. Tale disposizione, infatti, richiedendo la previa intesa con il comune interessato, introdurrebbe un aggravio procedurale nell'ambito delle le procedure autorizzative per la realizzazione e l'esercizio degli impianti alimentati a fonte rinnovabile, rispetto alla normativa nazionale⁹⁷ che configurerebbe la conferenza dei servizi come l'unico strumento nell'ambito del quale confluiscono tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili⁹⁸.

⁹⁵ Corte costituzionale sentenza 68/2018 che cita il decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

⁹⁶ Corte costituzionale sentenza n. 13/2014.

⁹⁷ In particolare sul punto si vedano il decreto ministeriale 10 settembre 2010, l'articolo 12 del decreto legislativo 387/2003, gli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 28/2011.

⁹⁸ Corte costituzionale sentenza 344/2010. Secondo un costante orientamento della Corte, infatti, il procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità ed è volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (sentenze 156 e 267 del 2016, 177 del 2018, 106 del 2020), in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Nel ricorso viene inoltre sottolineato che in termini analoghi si esprime la prevalente giurisprudenza amministrativa, osservando che “*L'adozione di misure che comportino un sostanziale blocco generalizzato delle procedure autorizzative per la realizzazione di impianti eolici, deve ritenersi illegittima, sia per violazione dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 387/2003, e, per tale via, dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, sia per violazione dei*

Infine, il ricorso sottolinea che le illegittimità sopra evidenziate si estendono e per certi versi si amplificano nel comma 3 dello stesso articolo 2 della legge regionale, che prevede che le disposizioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter dell'articolo 9 della legge regionale 11/2011 si “*applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente comma, relativi all'autorizzazione unica*”.

2. LE POLITICHE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA DECIMA LEGISLATURA

La decima legislatura ha visto l'approvazione di diverse leggi in materia di tutela dell'ambiente, dimostrando che tale materia è sicuramente al centro dell'attenzione delle politiche legislative sia a livello nazionale sia a livello regionale. In questa sede l'esame si limita alle più importanti leggi intervenute in questa materia. In particolare, si fa presente che accanto ad importanti leggi di riforma integrale di un determinato settore⁹⁹ si sono succeduti vari interventi che comunque hanno apportato alle leggi “madre” dei vari settori significative innovazioni¹⁰⁰.

La legislatura è cominciata con l'approvazione di un primo filone di leggi, riconducibile all'attuazione della legge regionale 22/2015, che, come noto, ha stabilito il riordino delle funzioni provinciali e, dunque, la riorganizzazione anche di quelle regionali e locali, in attuazione della legge 56 del 2014, anche al fine di migliorare le prestazioni che le pubbliche amministrazioni svolgono nei confronti della collettività, nonché di promuovere la semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali¹⁰¹.

principi sovranazionali tesi alla valorizzazione e incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili, derivanti dalla disciplina comunitaria e dagli accordi internazionali (direttiva 27 settembre 2001, 2001/77/CE “Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità” e il Protocollo di Kyoto) (T.A.R. Sardegna sezione I, 14 gennaio 2011, n. 32).

⁹⁹ Come è avvenuto per la gestione del rischio di alluvioni, la conservazione della natura, l'economia circolare

¹⁰⁰ Si veda, ad esempio, come si vedrà più avanti, le leggi regionali che hanno introdotto modifiche significative della disciplina del procedimento di VIA, del tributo per il conferimento in discarica dei rifiuti.

¹⁰¹ In particolare, per quanto riguarda la materia tutela dell'ambiente, si veda l'articolo 2 che ha disposto che costituiscono oggetto di trasferimento alla Regione, “*le seguenti funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze prima dell'entrata in vigore della presente legge [...]: d) le seguenti funzioni in materia di ambiente: 1) le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010) dalla medesima legge attribuite alla competenza della Regione e per il cui effettivo trasferimento si rinviava alla presente legge; nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati) e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica, dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della legge 28*

In questo solco si colloca la legge regionale 29 gennaio 2016, n. 3 (Disposizioni per la tutela delle acque dall'inquinamento. Modifiche alla l.r. 20/2006 in attuazione della l.r. 22/2015), che ha previsto il trasferimento alla Regione di tutte le funzioni in materia, comprendendo anche tutte le funzioni in materia di autorizzazioni allo scarico di acque reflue, ricadenti o meno nell'ambito di applicazione del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 59/2013¹⁰², che sono state attratte alla competenza regionale, residuando in capo al comune le sole funzioni autorizzative in materia di scarichi di acque reflue domestiche fuori dalla pubblica fognatura. Successivamente nel corso del 2020 è stata approvata la legge regionale 32, che è intervenuta a chiarire il quadro delle competenze in materia di scarichi di acque reflue, confermando l'assetto delle competenze previsto dalla legge regionale 22/2015 e puntualizzando la competenza autorizzativa regionale con riferimento a specifiche tipologie di scarico¹⁰³.

In attuazione della legge regionale 22/2015, è stata poi approvata legge regionale 24 febbraio 2016, n. 15 (Riordino delle funzioni amministrative in materia ambientale in attuazione della l.r. 22/2015 nelle materie rifiuti, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 89/1998, 9/2010, 69/2011 e 22/2015). Con tale legge è stata adeguata la normativa regionale, nelle materie indicate nel titolo della stessa, attraverso l'espressa attribuzione alla Regione delle funzioni esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze. In materia di inquinamento acustico, sono trasferite alla Regione le funzioni amministrative, svolte dalle province e dalla Città metropolitana di Firenze, riguardanti, in particolare, l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata approvazione dei piani comunali di risanamento

dicembre 1995, n. 549); 2) le funzioni in materia di difesa del suolo, ivi comprese quelle relative alla difesa della costa e degli abitati costieri e alla gestione del demanio idrico, compreso l'introito dei relativi proventi; 3) le funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria; 4) le funzioni in materia di inquinamento acustico; 5) le funzioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento; 6) le funzioni di autorità competente concernenti l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA); 6 bis) le funzioni in materia di parchi ed aree protette; e) le funzioni in materia di energia, comprese le funzioni di controllo sugli impianti termici per la climatizzazione”.

¹⁰² Si tratta del regolamento sulla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale su cui si veda la nota 9.

¹⁰³ Per l'esame di questa legge si rinvia al paragrafo 1.3. Sul punto cfr. l'articolo 1 bis della l.r. 20/2006 come inserito dalla l.r. 32/2020: “La Regione, fatto salvo quanto diversamente stabilito dalla presente legge o da altra normativa regionale, esercita, ai sensi della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 [...] tutte le funzioni amministrative, di pianificazione, di programmazione, di indirizzo e controllo in materia di tutela delle acque dall'inquinamento non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o ad enti diversi dalla Regione, ivi comprese le funzioni in materia di autorizzazioni allo scarico di acque reflue di qualunque natura, rilasciate fuori e nell'ambito dell'autorizzazione unica ambientale (AUA) di cui al regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 (Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35)”.

acustico. Tutte le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti sono state attribuite alla Regione¹⁰⁴.

¹⁰⁴ In particolare si veda l'articolo 2 "Competenze della Regione. Modifiche all'articolo 5 della l.r. 25/1998", che ha sostituito il comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 25/1998 nel modo seguente: "1. La Regione, fatto salvo quanto diversamente stabilito dalla normativa regionale, esercita tutte le funzioni amministrative, di pianificazione, di programmazione, di indirizzo e controllo in materia di gestione dei rifiuti, di spandimento fanghi in agricoltura, di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati non riservate dalla normativa nazionale allo Stato o ad enti diversi dalla Regione e dalla provincia ed in particolare: a) l'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 9; b) l'approvazione dei piani di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui di carico), secondo quanto disposto dall'articolo 6-bis; c) il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione, l'esercizio e la chiusura degli impianti di gestione dei rifiuti e lo svolgimento delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, anche pericolosi, rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209, 211 e 213 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché, ove applicabili, ai sensi delle disposizioni di cui alla parte II, titolo III bis del medesimo d.lgs. 152/2006, ivi comprese le autorizzazioni relative agli impianti di cui all'articolo 21; d) il controllo, con il supporto dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), sul rispetto delle prescrizioni contenute negli atti autorizzativi e più in generale sulle attività di gestione dei rifiuti, di intermediazione e di commercio, ivi compresa l'applicazione delle relative sanzioni amministrative, fatte salve le funzioni di controllo sul territorio svolte dagli organi di polizia giudiziaria e ferme restando le competenze dei comuni di cui all'articolo 262, comma 1, del d.lgs. 152/2006; e) le funzioni relative alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216 del d.lgs. 152/2006 e di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g), del regolamento emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 [...]; f) il rilascio, formazione, rinnovo o aggiornamento, nell'ambito dell'autorizzazione unica ambientale, dell'autorizzazione per l'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 3, comma 1, lettera f) del d.P.R. 59/2013, nei casi e nel rispetto delle procedure previste nel medesimo decreto; g) l'emanazione di atti straordinari per sopperire a situazioni di necessità o di urgenza di cui all'articolo 191 del d.lgs. 152/2006, nonché la promozione e l'adozione delle iniziative di cui al comma 2 del medesimo articolo; h) l'esercizio dei poteri sostitutivi nei casi previsti dalla presente legge e dal d.lgs. 152/2006; i) l'approvazione di norme regolamentari per la disciplina delle attività di gestione dei rifiuti, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa nazionale, con particolare riferimento a: 1) i criteri e le modalità per l'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza; 2) la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), del d.lgs. 152/2006 di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare; 3) la definizione dei parametri di riferimento per la quantificazione degli scarti e sovralli prodotti negli impianti di gestione di rifiuti, diversi da quelli di cui all'articolo 30-quater, ai fini dell'applicazione del tributo per lo smaltimento in discarica disciplinato dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); l) la redazione di: 1) linee guida e criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza, nonché l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazione, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera r, del d.lgs. 152/2006; 2) un disciplinare per l'esercizio delle funzioni tecnico-amministrative in materia di bonifica; m) l'erogazione dei finanziamenti previsti dal piano regionale di cui all'articolo 9, nonché dei contributi di cui all'articolo 3; n) la concessione di finanziamenti per la redazione di studi, ricerche, piani, progetti, mostre, convegni, programmi, indagini tecniche, iniziative didattiche e di divulgazione; o) le funzioni in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti attribuite alle autorità competenti di spedizione e destinazione di cui al regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, ivi comprese le comunicazioni di cui all'articolo 194, comma 7, del d.lgs. 152/2006; p) tutte le funzioni amministrative concernenti la bonifica dei siti inquinati attribuite alle regioni ed alle province ai sensi del titolo V, parte IV, del d.lgs. 152/2006, e non riservate ai comuni dalla

Su questo assetto delle competenze è poi intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 16 aprile 2019, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge regionale 22/2015, che ha trasferito alle Regioni tutte le funzioni in materia di rifiuti e bonifica dei siti inquinati già esercitate dalle province prima dell'entrata in vigore della legge regionale 61/2014¹⁰⁵, nonché le ulteriori funzioni esercitate dalle province ai sensi della legge regionale 25/1998¹⁰⁶ e le funzioni concernenti l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui alla legge regionale 60/1996¹⁰⁷. Con la stessa sentenza è stato poi dichiarato incostituzionale l'articolo 5, comma 1, lettere e) e p) della legge regionale 25/1998, come modificato dalla legge regionale 15/2016, nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate.

La Corte, in particolare, dopo aver ricondotto, secondo costante orientamento, la disciplina dei rifiuti alla materia "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*" di competenza legislativa esclusiva dello Stato¹⁰⁸, sottolinea che in questo settore, il codice dell'ambiente, delinea un quadro delle competenze in materia per cui accanto alle funzioni amministrative statali, essenzialmente di indirizzo, e a quelle dei comuni e delle autorità d'ambito, di carattere prevalentemente gestionale, esso attribuisce ampie competenze di pianificazione ed amministrazione alle Regioni¹⁰⁹ nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province¹¹⁰. Tra queste in particolare "*il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguente*". In particolare, con riferimento alle competenze attribuite alle Province, trattandosi di competenze riconducibili all'ambito materiale "*Tutela e valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema*", ad avviso della Corte si tratta di funzioni fondamentali e quindi da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali ai sensi della legge 56 del 2014¹¹¹. Con la conseguenza che le

legge regionale 10 luglio 2006, n. 30 (Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati)".

¹⁰⁵ Legge regionale 28 ottobre 2014, n. 61 (Norme per la programmazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 25/1998 e alla l.r. 10/2010).

¹⁰⁶ Legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati).

¹⁰⁷ Legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica, dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549).

¹⁰⁸ In tal senso, ex plurimis, sentenze 151 del 2018, 244 e 154 del 2016, 58 del 2015.

¹⁰⁹ Cfr. articolo 196 decreto legislativo 152/2006.

¹¹⁰ Articolo 197 decreto legislativo 152/2006.

¹¹¹ Si veda l'articolo 1, commi 85, 86, 87 e 89, della legge 56 del 2014. Tale legge ha ridefinito la Provincia quale «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone

disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle richiamate previsioni di cui al decreto legislativo 152/2006, si pongono dunque in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le lettere e) e p) dell'articolo 5 della legge regionale 25/1998 come modificata dalla legge regionale 15/2016 sono state poi abrogate dall'articolo 21 della legge regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019).

Con riferimento ai vari settori, nel corso del primo anno della legislatura sono state approvate due importanti leggi riguardanti la geotermia e la conservazione della natura.

In particolare con la legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), la Regione Toscana interviene per la prima volta in un settore, quello della geotermia, liberalizzato dal decreto legislativo 22/2010. La considerazione da cui parte l'intervento legislativo in questione è quello che la liberalizzazione dell'attività geotermoelettrica ha determinato un aumento delle richieste dei permessi di ricerca, tale da provocare, attraverso un eccessivo numero di pozzi esplorativi da realizzare, rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati. Obiettivi della legge sono da una parte il corretto raggiungimento dell'obiettivo di *burden sharing* (condivisione degli oneri) assegnato alla Toscana, dall'altra il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato del territorio attraverso l'individuazione di un numero massimo di pozzi esplorativi assenti e dei criteri per la loro distribuzione sul territorio.

In questa sede, con riferimento a questo specifico settore, si segnala che nel corso dell'ultimo anno della legislatura è stata approvata la legge regionale 73 del 2020 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia) che all'articolo, 2 dispone l'immediata efficacia della individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata dalla modifica del PAER, anche con riferimento ai procedimenti corso alla data di entrata in vigore della legge stessa¹¹².

coerentemente la composizione degli organi. Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all'approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l'altro, la soppressione delle Province. Secondo la Regione Toscana la mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avrebbe determinato l'esaurimento della funzione della legge 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia. La Corte al contrario rileva, tuttavia, che non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge 56 del 2014, giungendo così alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme impugnate.

¹¹² Sul punto si veda la deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, Adozione ai sensi

Con riferimento al settore della conservazione della natura 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 ed alla l.r. 10/2010) interviene a riformare tutto il sistema regionale delle aree naturali protette, definito come l'insieme dei territori costituito dai parchi regionali e dalle riserve naturali regionali, nel rispetto dei principi di cui alla legge quadro sulle aree protette, 394 del 1991.

È stata poi approvata la legge regionale 5 ottobre 2017, n. 55 (Disposizioni in materia di tutela dall'amianto. Modifiche alla l.r. 51/2013), che contiene alcune disposizioni in materia di tutela dall'amianto in particolare con riferimento al piano di tutela dall'amianto previsto dall'articolo 2 della legge regionale 51/2013¹¹³.

Per quanto riguarda il settore del rischio di alluvioni e tutela dei corsi d'acqua, è stata poi approvata un'importantissima legge, la legge regionale 41 del 2018¹¹⁴, che ha rappresentato una legge di totale riforma del settore dal contenuto fortemente tecnico e innovativo. Tale legge è stata poi oggetto di alcune modifiche da parte della legge regionale 7/2020¹¹⁵. La necessità di modificare la normativa in materia di gestione del rischio idraulico è nata dall'esigenza di aggiornare la legge regionale 21/2012¹¹⁶ ai principi della direttiva 2007/60/CE, del decreto legislativo 49/2010, poi recepiti nei piani di gestione rischio alluvioni a scala distrettuale. La gestione del rischio viene intesa come l'insieme delle azioni volte a mitigare i danni conseguenti alle alluvioni e deve essere attuata attraverso interventi tesi a ridurre la pericolosità e la vulnerabilità dell'elemento soggetto ad allagamenti. La legge regionale 41/2018 ha così introdotto l'obbligo di perseguire

dell'articolo 19 della legge regionale 65/2014). Su questa legge si rinvia al paragrafo 1.3, dove si sottolinea che l'articolo 2 in questione è stato impugnato con ricorso attualmente ancora pendente dal Governo di fronte alla Corte costituzionale.

¹¹³ Legge regionale 5 ottobre 2017, n. 55 (Norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative). La legge in esame nasce dalla constatazione della necessità che la Regione detti specifici criteri affinché la rimozione e lo smaltimento di amianto proveniente da utenze domestiche siano effettuate in modo omogeneo ed uniforme in tutto il territorio regionale, garantendo anche un maggior controllo sulla sicurezza delle operazioni e una migliore gestione dei costi, sia per gli utenti sia per i soggetti incaricati della rimozione e dello smaltimento di amianto. Sulla base di tale considerazione, l'articolo 1 integra il contenuto del piano regionale prevedendo che questo definisca i criteri con i quali gli enti locali attivano i servizi per la rimozione e lo smaltimento dell'amianto proveniente da utenze domestiche, nell'ambito dei contratti di servizio stipulati per la raccolta dei rifiuti oppure ricorrendo a specifiche convenzioni.

¹¹⁴ Legge regionale 24 luglio 2018, n. 41 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni").

¹¹⁵ Le modifiche apportate alla legge regionale 41/2018 dalla legge regionale 17 febbraio 2020 n. 7 (Disposizioni in materia di rischio di alluvioni. Modifiche alla l.r. 41/2018) sono volte a formulare meglio alcune disposizioni alla luce dell'esperienza maturata nel primo anno di applicazione della legge regionale. Su questo si veda il paragrafo 1.2.

¹¹⁶ Legge regionale 21 maggio 2012, n. 21 (Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua) che viene abrogata dall'articolo 24 della legge regionale 41/2018.

la gestione del rischio alluvioni rispetto ad uno scenario idoneo per la pianificazione territoriale, quale condizione a cui i comuni debbono attenersi nel disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio. Lo scenario di alluvioni a cui i comuni debbono fare riferimento è quello individuato dai Piani di gestione rischio alluvioni, come “scenario per alluvioni poco frequenti” corrispondente di fatto ad evento con tempo di ritorno 200 anni. E’ individuata con estremo dettaglio la tipologia di opere con cui gestire il rischio di alluvioni connesso alle trasformazioni urbanistico-edilizie.

La gestione del rischio di alluvioni e le opere necessarie sono differenziate sia in funzione della frequenza di accadimento dei fenomeni alluvionali (valutata tramite la classe di pericolosità idraulica) sia in funzione dell’intensità del fenomeno alluvionale (valutata tramite la magnitudo idraulica ovvero la combinazione del battente e della velocità della corrente rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti). Inoltre, le condizioni di attuazioni delle trasformazioni sono distinte a seconda che queste ricadono all’interno o all’esterno del perimetro urbanizzato ai sensi della legge regionale 65/2014.

Per quanto riguarda la parte più propriamente attinente alla tutela dell’ambiente, si stabilisce che la Regione al fine di ridurre le conseguenze negative, derivanti dalle alluvioni, nonché al fine di mitigare i fenomeni di esondazione e dissesto idrogeologico, disciplina la gestione del rischio di alluvioni in relazione alle trasformazioni del territorio e la tutela dei corsi d’acqua¹¹⁷.

Con riferimento al settore dei rifiuti, da segnalare poi il pacchetto di leggi sull’economia circolare in materia di rifiuti, che si pongono l’obiettivo di favorire la transizione verso un’economia circolare fondata sul principio di sviluppo sostenibile. In particolare, dapprima la Regione Toscana è intervenuta approvando la legge regionale 7 agosto 2018, n. 48 (Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015), con la precipua finalità di orientare le politiche regionali verso un modello di economia circolare, attraverso il coordinamento dei piani di settore regionali con il programma regionale di sviluppo (PRS), mediante l’individuazione di obiettivi e contenuti minimi definiti dal PRS medesimo.

Successivamente con la legge regionale statutaria 15 gennaio 2019 n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto) è stato modificato lo Statuto, inserendo tra le finalità principali della Regione *“la promozione dell’economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l’estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione*

¹¹⁷ Viene ribadito il divieto di effettuare nuove costruzioni o trasformazioni morfologiche negli alvei, nelle golene, sugli argini e nelle aree comprendenti le due fasce di larghezza di dieci metri dal piede esterno dell’argine o, in mancanza, dal ciglio di sponda dei corsi d’acqua del reticolo idrografico. Sono introdotte poi alcune disposizioni in merito agli interventi di copertura dei corsi d’acqua in modo da dare risposta a molteplici situazioni presenti su tutto il territorio toscano che riguardano interventi di adeguamento dei tombamenti, nonché la gestione transitoria nelle more dell’adeguamento di questi.

delle risorse, l'impiego di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili".

Da ultimo si è intervenuti con legge regionale 34/2020, volta ad introdurre nel settore dei rifiuti misure volte a favorire l'economia circolare, recentemente modificata dalla legge regionale 82/2020, che ha introdotto disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare, soprattutto con riferimento alla nozione di sottoprodotto.¹¹⁸

Sempre nel settore dei rifiuti sono state approvate una serie di leggi di disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi¹¹⁹. In particolare si segnala la legge regionale 45/2016¹²⁰, che interviene a modificare l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, che secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 29 della legge 549/1995 è determinato con legge regionale entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, allo scopo di contribuire a disincentivare il ricorso alla smaltimento in discarica, in accordo con la finalità del tributo e con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, attraverso un incremento delle aliquote nel rispetto dei limiti massimi imposti alle stesse dalla normativa nazionale vigente¹²¹.

Nel settore della valutazione di impatto ambientale (VIA) e della valutazione ambientale strategica (VAS) nel corso della legislatura si è intervenuti più volte per adeguare la normativa regionale in materia di cui alla legge regionale 10/2010¹²² alle contenute modifiche della legge nazionale. Sotto questo profilo si

¹¹⁸ Sul punto si tratta della legge regionale 4 giugno 2020, n. 34 (Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l. r. 60/1996) e della legge regionale 7 agosto 2020 n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011) pr cui si rimanda al paragrafo 1.5.

¹¹⁹ Sul punto si vedano: la legge regionale 29 dicembre 2015, n. 86 (Modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'articolo 3 della l. 28 dicembre 1995, n. 549" in attuazione della l.r. 22/2015); la legge regionale 29 aprile 2016, n. 29 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Modifiche alla l.r. 60/1996).

¹²⁰ Legge regionale 29 luglio 2016, n. 45, (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi. Modifiche alla l.r. 60/1996 e alla l.r. 25/1998).

¹²¹ Per esautività si dà conto in questa sede che sempre nel settore dei rifiuti è stata poi approvata la legge regionale 28 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni per l'aggiornamento dei piani di ambito e dei piani straordinari per i primi affidamenti del servizio. Modifiche alla l.r. 61/2014 e alla l.r. 61/2007). Tale legge, costituita da 2 soli articoli, in considerazione di sopravvenute esigenze tecnico-organizzative legate al sistema di smaltimento dei rifiuti a livello dei singoli ambiti territoriali ottimali (ATO), introduce una disciplina transitoria specifica che consente l'aggiornamento dei piani di ambito e dei piani straordinari, anche in deroga alle previsioni contenute nei piani provinciali o interprovinciali vigenti.

¹²² Cfr. 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").

segnalano: la legge regionale 17/2016¹²³, la legge regionale 25/2017¹²⁴, la legge regionale 25/2018¹²⁵, la legge regionale 3/2019¹²⁶.

In particolare, con riferimento alla legge regionale 25/2018 tra le modifiche di maggior rilievo si segnala l'articolo 21 di modifica dell'articolo 48 della legge regionale 10/2010 relativo alla procedura di verifica di assoggettabilità (in

¹²³ Cfr. legge regionale, 25 febbraio 2016, n. 17 (Nuove disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA) in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 65/2014). Tale legge, in particolare, contiene una serie di modifiche alla legge regionale 10/2010 volte ad adeguare il contenuto di quest'ultima alle disposizioni di cui all'articolo 15 del decreto-legge 91/2014, convertito nella legge 116/2014 (che ha introdotto delle modifiche nel decreto legislativo 152 del 2006, finalizzate al corretto recepimento della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, in materia di valutazione di impatto ambientale e per evitare le procedure di infrazione n. 2009/2086 e n. 2013/2170), nonché quelle per adeguare i riferimenti alla legge regionale 1/2005, ora abrogata, alla nuova legge regionale in materia di governo del territorio, 65 /2014.

¹²⁴ Cfr. legge regionale 30 maggio 2017, n. 25 (Disposizioni in materia di conferenza di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 40/2009 e 10/2010). Le modifiche alla l.r. 10/2010 si sono rese necessarie in quanto il d.lgs. 127/2016 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) ha riscritto la disciplina della conferenza di servizi contenuta nella legge 241/1990. In particolare, l'articolo 14, comma 4 della legge 241/1990, così come riscritto, prevede un coordinamento tra il procedimento finalizzato al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio o la realizzazione di un'attività o di un impianto e quello relativo al giudizio di compatibilità ambientale. Tutte le autorizzazioni, i pareri, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, sono acquisiti nell'ambito di un'unica conferenza di servizi che ha carattere decisorio e che si svolge in modalità simultanea nei termini di conclusione del procedimento di VIA. Tali previsioni sono profondamente innovative, in quanto la conferenza di servizi da istruttoria diviene decisoria e sostitutiva di tutti gli atti di assenso che interessano il progetto, non solo di quelli di natura ambientale. Di conseguenza con la legge regionale 25/2017 sono apportate modifiche alla legge regionale 10/2010 al fine sia di adeguare le disposizioni di essa non conformi alla nuova natura decisoria della conferenza di servizi di VIA, sia al fine di garantire il raccordo tecnico istruttorio fra procedimento di VIA regionale e altri procedimenti di competenza regionale in vista del successivo rilascio coordinato di tutti gli atti di assenso nell'ambito della conferenza di VIA.

¹²⁵ Cfr. legge regionale 25 maggio 2018 n. 25 (Disposizioni in materia di valutazioni ambientali in attuazione del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104. Modifiche alla l.r. 10/2010 e alla l.r. 46/2013). Tale intervento nasce dall'esigenza di attuare il decreto legislativo 104 del 2017, che a livello nazionale ha realizzato un'ampia riforma della disciplina della procedura di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, contenute nel decreto legislativo 152/2006 al fine di dare attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, nonché di evitare quella situazione di frammentazione e contraddittorietà del quadro regolamentare (dovuta alle diversificate discipline regionali) che caratterizzava il quadro normativo previgente. In particolare, è stato introdotto nel decreto legislativo 152 del 2006 l'articolo 7-bis che prevede che *"Il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all'articolo 27-bis"*, che disciplina il provvedimento autorizzatorio unico regionale, ricomprendendo nel provvedimento, all'esito di apposita conferenza di servizi in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 241/1990, *"il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita"*. Il comma 8 dello stesso articolo 7 bis prevede poi che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano disciplinare, con proprie leggi o regolamenti, esclusivamente *"l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali"*.

¹²⁶ Cfr. la legge regionale 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018).

particolare sono ridefiniti i contenuti dello studio preliminare); l'articolo 31 che sostituisce l'articolo 73 bis della legge regionale 10/2010, introducendo la nuova disciplina del provvedimento autorizzatorio unico, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 27 bis del decreto legislativo 152/2006 e prevedendo che *“Il procedimento coordinato, finalizzato all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico, comprendente il provvedimento di VIA ed i titoli abilitativi richiesti dal proponente, si svolge con le modalità di cui all' articolo 27 bis del d.lgs. 152/2006 . I titoli abilitativi sono rilasciati sulla base del provvedimento di VIA favorevole e ne integrano le conclusioni”*.

Con riferimento a tale ultimo articolo, nella scheda di legittimità si facevano presenti alcune perplessità con riferimento ai commi 6 e 7, che individuavano percorsi alternativi al provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'articolo 27 bis del decreto legislativo 152/2006¹²⁷. A seguito delle osservazioni da parte del Governo è stata così approvata la legge regionale 3/2019, che agli articoli 21 e 22 ha provveduto a introdurre le modifiche necessarie per adempiere alle osservazioni sollevate dal Governo, abrogando i commi 6 e 7 del nuovo articolo 73 bis della legge regionale 10/2010, così come introdotto dalla legge regionale 25/2018.

Per quanto riguarda il settore della qualità dell'aria ambiente sono state approvate diverse leggi significative. Dapprima la legge regionale 12 aprile 2016, n. 27 (Introduzione di specifici indici di criticità per la rilevazione degli inquinanti atmosferici e integrazione dei poteri sostitutivi in materia di tutela della qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 9/2010) che integra la legge regionale 9/2010¹²⁸ con l'individuazione di alcune misure emergenziali, da attivarsi sulla base di specifici indici di criticità con particolare riferimento al PM10.

Si prevede inoltre che la Regione intervenga nell'ambito delle sue funzioni di approvazione di linee guida, criteri e modalità volti alla elaborazione dei piani di azione comunale (PAC) e alla definizione delle situazioni a rischio di superamento delle soglie di allarme e dei valori limite di cui all'articolo 13 della legge regionale 9/2010 al fine di determinare gli specifici indici di criticità per i singoli inquinanti, tenendo conto di misurazioni effettuate anche se i superamenti si verificano a cavallo di due anni di riferimento. Sono, inoltre, previsti poteri sostitutivi della Regione nei confronti dei comuni qualora gli stessi rimangano inerti o ritardino l'adozione dei PAC oppure adottino i PAC in difformità ai criteri e alle modalità stabiliti dalla Regione.

Successivamente è stata approvata la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 74 (Disposizioni urgenti per il rispetto nel territorio della Toscana degli obblighi

¹²⁷ In particolare, il comma 6 prevedeva il caso in cui non fosse possibile rilasciare tutti i titoli abilitativi richiesti, rinviandone l'acquisizione ad un momento successivo rispetto alla conclusione della conferenza di servizi di cui all'articolo 27 bis, comma 7, del decreto legislativo 152/2006. Il comma 7, invece, prevedeva invece una procedura di VIA autonoma in presenza di istanze di avvio che non rechino richiesta di ulteriori atti autorizzativi.

¹²⁸ Legge regionale 11 febbraio 2010, n. 9 (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente).

previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2019, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente), con la finalità di risolvere, nelle more dell'avvio della modifica del piano regionale per la qualità dell'aria ambiente (PRQA)¹²⁹, le procedure di infrazione n. 2014/2147 e n. 2015/2043 aperte nei confronti dello Stato e coinvolgenti il superamento dei valori limite previsti per il PM10 e per il biossido di azoto in alcuni comuni del territorio toscano¹³⁰.

Nel settore dell'inquinamento acustico, è stata approvata una legge particolarmente innovativa, la legge regionale 2/2020 che ha introdotto una specifica disciplina per il circuito automobilistico e motociclistico del Mugello¹³¹, che si colloca nell'ambito delle leggi nel settore dell'inquinamento acustico. È stato così introdotto nel corpo della legge regionale 48/1994, un articolo specifico, l'articolo 8 bis¹³², appositamente dedicato alla disciplina del circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero, a cui viene riconosciuta l'importanza strategica regionale e internazionale. Tale articolo prevede che, nel rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico, il Comune di Scarperia e San Piero e il soggetto gestore dell'autodromo, mediante convenzione, concordano le misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico, assicurando il coinvolgimento dell'ARPAT.

Le eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo,

¹²⁹ Si veda a tal proposito l'articolo 74 della legge regionale 31 marzo 2017, n. 15 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015), che prevede che il piano regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria, approvato con delibera del Consiglio regionale 25 giugno 2008, n. 44, è prorogato sino all'approvazione del piano di cui all'articolo 9.

¹³⁰ L'obiettivo prioritario dell'intervento normativo è riportare nel più breve tempo possibile entro i valori limite i comuni oggetto delle procedure di infrazione n. 2014/2147 e n. 2015/2043. Per tale finalità in via d'urgenza si prevede che la Giunta regionale approvi misure di rafforzamento per il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa europea con riferimento a tali valori limite, in modo da esentare da ulteriori responsabilità la regione Toscana.

¹³¹ Legge regionale 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), successivamente modificata dalla legge regionale 22 giugno 2020 n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994).

¹³² L'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994 è stato poi modificato come ampiamente illustrato nel paragrafo 1.2 dalla legge regionale 22 giugno 2020 n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994) e oggetto della sentenza della Corte costituzionale 3/2021. In questa sede ci si limita a descrivere la normativa come risultante dai vari interventi legislativi e giurisprudenziali, rinviando per l'esame in dettaglio della disciplina allo stesso paragrafo 1.2..

del decreto del Presidente della Repubblica 304/2001 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della Legge 26 ottobre 1995, n. 447), hanno durata quinquennale.

Nel settore della tutela delle acque, a parte le leggi emanate per dare attuazione alla legge regionale 22/2015, è intervenuta e la legge regionale 21 febbraio 2018, n. 10 in materia di servizio idrico¹³³.

Come noto, la disciplina del servizio idrico integrato attiene alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato con la conseguenza che le competenze regionali in questa materia devono svolgersi nell'alveo della disciplina statale e che sono ammissibili interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale purché siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano o promuovono la concorrenza. Alla legge regionale compete invece disporre l'attribuzione delle funzioni degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché nel rispetto di quanto disposto dalla legislazione statale con riferimento alla tutela della concorrenza e alla tutela dell'ambiente.

Per quanto attiene alla regolazione tariffaria, questa è disciplinata a livello statale dall'articolo 154 del decreto legislativo 152/2006. Il metodo tariffario idrico è approvato dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Le principali novità del nuovo metodo tariffario riguardano la soppressione della componente remunerazione del capitale, in accoglimento degli esiti del referendum popolare svoltosi nel giugno del 2011, e l'inclusione dei costi ambientali tra le componenti di costo. La ricorrenza di tale requisito peraltro non snatura la nozione di "rilevanza economica" del servizio idrico, in quanto, come riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentenze 26/2011 e 325/2010, coesistente a tale nozione non è la remunerazione del capitale, quanto la copertura dei costi del servizio stesso.

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

Le modifiche che sono state apportate alla legge regionale 69/2011 riguardano fundamentalmente la struttura dell'AIT nell'assetto dei suoi organi e nelle funzioni che ciascuno di essi è chiamato ad esercitare. In particolare, sono

¹³³ La legge regionale 21 febbraio 2018, n. 10 (Disposizioni in materia di servizio idrico. Modifiche alla l.r. 69/2011) costituisce l'approvazione della proposta di legge 233 proposta da parte della Giunta regionale.

state riviste le funzioni degli organi collegiali, le funzioni del consiglio direttivo e delle conferenze territoriali. Una delle novità più rilevanti riguarda il Consiglio direttivo che viene adesso qualificato come organo dell'AIT affiancando alle funzioni consultive, di controllo e di raccordo tra assemblea e direttore generale, funzioni di amministrazione attiva. Sono state rimodulate le funzioni, già riservate alla Regione dalla legge regionale 69/2011, per l'individuazione e la realizzazione degli interventi strategici di interesse regionale, recepiti nel piano d'ambito in attuazione degli indirizzi e dei programmi del piano ambientale ed energetico regionale (PAER), per una gestione sostenibile delle risorse idriche ed in coerenza con le previsioni del piano di tutela delle acque. Per quanto attiene strettamente alla tariffa, le modifiche intervenute hanno provveduto ad adeguare la legge regionale 69/2011 al mutato quadro normativo e regolamentare nazionale in tema di regolazione tariffaria, poiché i provvedimenti dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), richiedono la riformulazione o il riassetto di alcune competenze assegnate agli organi dell'ente.

Nel corso della legislatura sono state poi approvate due leggi di riforma di due importanti soggetti che operano in collaborazione con la Regione: il Laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile (LAMMA)¹³⁴ e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Toscana (ARPAT)¹³⁵

Per quanto riguarda il Lamma è stata approvata la legge regionale 87/2016 (Disposizioni per l'attribuzione di nuove funzioni al Consorzio laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile (LAMMA). Modifiche alla l.r. 39/2009), che ha provveduto a riorganizzare le funzioni dello stesso, prevedendo che la Regione si avvalga dell'assistenza e del supporto tecnico del Consorzio Lamma sia con riferimento alle nuove funzioni in materia di difesa del suolo (comprese quelle relative alla difesa della costa) sia con riferimento alle nuove funzioni in materia di tutela della qualità dell'aria relative alla determinazione di specifici indici di criticità (e relative modalità di calcolo) per l'individuazione di situazioni a rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme. L'intervento legislativo nasce dalla consapevolezza dell'aumento degli eventi calamitosi in Toscana negli ultimi anni e dalla conseguente necessità di prevedere misure di prevenzione, interventi ed attività orientati a fronteggiarli. In particolare le nuove funzioni attribuite al Lamma consistono in: a) rilevazione, studio ed elaborazione dati nei settori dell'erosione costiera, e protezione civile; b) rilevazione, studio, elaborazione dati e sviluppo basi dati finalizzate allo studio del dissesto idrogeologico e alla riduzione delle

¹³⁴ Ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 39/2009 istitutiva del Lamma questo è un ente dipendente della Regione, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile.

¹³⁵ Ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 22 giugno 2009, n. 30 (Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)), l'ARPAT è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile.

sostanze inquinanti; c) servizio oceanografico operativo a supporto delle strutture regionali per la rilevazione e elaborazione dei dati per il monitoraggio degli interventi per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera. Con legge regionale 4 giugno 2020, n. 33 (Gestione della sicurezza da rischio nivologico e dichiarazione di immunità dal pericolo di valanga. Modifiche alla l.r. 93/1993 e alla l.r. 39/2009 . Invasi ed opere esistenti. Sanzioni. Modifiche alla l.r. 64/2009) è stata poi aggiunta anche la funzione di *“rilevazione, studio ed elaborazione dati in materia nivologica e relativo supporto alle strutture regionali anche con specifico riferimento alla dichiarazione di immunità dal pericolo valanghe”*.

Un'altra legge importante è stata la legge regionale 68/2019¹³⁶, che, - in attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132, che ha istituito il sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente¹³⁷ - ha disposto la riforma dell'Agazia regionale per la protezione dell'ambiente della Toscana (ARPAT).

In particolare, con la legge 132/2016 è stato riconosciuto il ruolo centrale della Regione nella organizzazione e disciplina delle agenzie, prevedendo che queste ultime sono persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile, la cui struttura, funzionamento e finanziamento sono demandati a specifiche leggi regionali. Anche la Corte costituzionale con orientamento costante ha sottolineato che le Agenzie regionali sono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico, che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica¹³⁸.

La legge regionale 68/2019 ha dunque provveduto a modificare la legge regionale 30/2009 in attuazione dei principi espressi dalla normativa nazionale, rispondendo anche all'esigenza di procedere ad una revisione dell'attuale modello organizzativo di ARPAT al fine di renderlo coerente con l'articolazione organizzativa delle strutture regionali competenti nelle funzioni tecnico amministrative in materia ambientale.

¹³⁶ Legge regionale 18 novembre 2019, n. 68 (Disposizioni in materia di Arpat in attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132. Modifiche alla l.r. 30/2009)

¹³⁷ 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, ha 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 ARPA, rispetto alle quali è stata ribadita la natura tecnica delle attività da esse svolte. Tale legge inoltre ha provveduto a individuare il soggetto istituzionale deputato alla fissazione degli standard essenziali di protezione (LEPTA) e le modalità della loro definizione e ha precisato la natura e le funzioni dell'ISPRA e delle Agenzie territoriali, dettando peraltro i requisiti essenziali del personale direttivo, volti a garantire imparzialità e competenza tecnica

¹³⁸ Cfr. le sentenze della Corte costituzionale 132 e 212 del 2017, 120 del 2010 e 356 del 1994).

In particolare, viene accentuato il ruolo svolto dall'agenzia che viene definita come ente con personalità giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile, in grado di garantire l'imparzialità e la terzietà nell'esercizio delle attività ad essa affidate, nonché la trasparenza e la diffusione delle informazioni ambientali acquisite nel corso delle attività svolte.

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

1.1 TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

In materia di trasporto pubblico locale (TPL), la legge regionale 22 giugno 2020, n. 41 (Emergenza COVID-19. Istituzione del fondo speciale regionale per il comparto TPL “Fondo COVID-19 TPL”. Disposizioni per il versamento dei contributi di estrazione di cui alla l.r. 35/2015), prevede l’istituzione del Fondo speciale regionale definito “Fondo COVID-19 TPL” a supporto del comparto del trasporto pubblico locale, con la finalità di contenere gli effetti negativi dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 sia in termini di minori entrate per la diminuzione del numero degli utenti, sia per la necessità di adottare misure di contrasto alla diffusione del virus da parte dei gestori del servizio di TPL.

Le risorse del fondo sono utilizzate per mitigare l’impatto dei prevedibili mancati ricavi complessivi da traffico, sopportati dalle aziende che espletano il servizio di TPL.

All’articolo 3 si prevede che l’erogazione delle risorse che determinano il Fondo COVID-19 TPL avvenga nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

La legge si colloca in un contesto nazionale in cui il servizio di trasporto pubblico costituisce un nodo fondamentale per il funzionamento del sistema economico, e il suo sviluppo concorre a determinare la dinamica economica del territorio.

Il Governo ha riconosciuto, fin dal primo decreto “Cura Italia”, il servizio di trasporto pubblico locale quale ambito particolarmente colpito dall’epidemia di COVID-19.

La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, all’articolo 92 comma 4-bis, stabilisce che “al fine di contenere gli effetti negativi dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale e di trasporto scolastico, non possono essere applicate dai committenti dei predetti servizi, anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, ne’ sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020. Le disposizioni del presente comma non si applicano al trasporto

ferroviario passeggeri di lunga percorrenza e ai servizi ferroviari interregionali indivisi.”

Le Regioni hanno proposto al Governo la costituzione di un fondo speciale per indennizzare i danni delle imprese di trasporto.

Con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), all'articolo 200 “Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale”, viene disciplinato tale aspetto prevedendo che “al fine di sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri oggetto di obbligo di servizio pubblico a seguito degli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo con una dotazione iniziale di 500 milioni di euro per l'anno 2020, destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del precedente biennio.”

Nei mesi dell'emergenza sanitaria le Aziende del settore TPL, gomma ferro e nave, hanno subito e stanno subendo un impatto forte in termini finanziari ed in particolare in termini di mancati ricavi conseguenti al forte calo dell'utenza, anche pari in alcune fasi all'80%.

In questo contesto, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori del servizio di trasporto pubblico locale, in considerazione dell'eccezionalità e grave emergenza in atto nel territorio regionale, che richiede misure straordinarie ed efficaci, la legge regionale 41/2020 istituisce un Fondo speciale regionale definito “Fondo COVID-19 TPL” a supporto del comparto del trasporto pubblico locale.

L'intervento sui mancati ricavi e l'erogazione delle risorse alle Aziende di trasporto del TPL costituiscono una misura di carattere straordinario ed eccezionale.

È importante evidenziare che la Commissione europea ha definito principi e condizioni fondamentali con il “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19”, che permette la concessione degli aiuti in esso previsti fino al 31 dicembre 2020 (salvo eventuali proroghe) e previa autorizzazione della Commissione stessa, dove il sistema dei trasporti è contemplato. Tali principi sono stati ribaditi mediante l'approvazione di plurime proposte di notifica avanzate dagli Stati membri, destinate a permettere l'erogazione di aiuti compatibili di entità superiore ai limiti previsti dal Temporary Framework, per combattere gli effetti prodotti dal Covid-19.

Con l'articolo 8 della legge regionale 29 dicembre 2020, n. 98 (Legge di stabilità per l'anno 2021), è stato modificato l'articolo 102 della legge regionale

65/2010 per dare coerenza al contesto attuale nel quale la Regione Toscana, sulla base delle previsioni del regolamento (CE) 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, e specificamente dell'articolo 5, comma 5, prosegue nella gestione unitaria del servizio di trasporto pubblico locale (TPL) fino all'avvio del nuovo affidamento del servizio.¹³⁹

1.2 IL CIRCUITO AUTOMOBILISTICO DI SCARPERIA E SAN PIERO

La Legge regionale 22 giugno 2020, n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994), detta alcune precisazioni e modifiche alla legge regionale 48/1994 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), in seguito alle modifiche già introdotte dalla legge regionale 2/2020, intervenuta a disciplinare il circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero.

La legge regionale è stata approvata allo scopo di venire incontro alle osservazioni con cui il Governo aveva impugnato la legge regionale 2/2020. Il ricorso proposto dal Governo avverso la legge regionale 2/2020, in sintesi, rilevava l'incostituzionalità:

- a) dell'articolo 8 bis, comma 2 della legge regionale 48/1994 (inserito dalla l.r. 2/2020), in quanto tale disposizione non prevede il coinvolgimento dei comuni interessati nel corso del procedimento di autorizzazione delle attività motoristiche e automobilistiche che si svolgono nell'autodromo;
- b) dell'articolo 8 bis, comma 2 della legge regionale 48/1994 (inserito dalla l.r. 2/2020), in quanto non prevede che sia elaborato dal comune competente un piano di monitoraggio delle emissioni sonore nel corso dello svolgimento delle

¹³⁹ Questa, la formulazione dei commi 2 e 2 bis dell'articolo 102 della l.r. 65/2010 a seguito delle modifiche:

“2. Fatti salvi gli atti della gara regionale per l'affidamento del servizio di cui all'articolo 90 e tutte le determinazioni preliminari della gara stessa intercorse con gli enti locali, fino al suddetto affidamento le competenze di gestione del servizio di TPL sono esercitate dalla Regione sull'intero ambito regionale, in applicazione dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, secondo i seguenti criteri:

- a) individuazione della rete dei servizi per ciascun ambito provinciale a partire dalla rete esistente al 1° gennaio 2018;
- b) assegnazione alla Regione della quota di risorse previste dagli enti locali e da questi destinate alla copertura dei servizi di trasporto nella misura stabilita per l'anno 2017, per l'esercizio dei servizi di cui alla lettera a);
- c) applicazione del sistema tariffario approvato dall'intesa della Conferenza regionale dei servizi minimi del 25 maggio 2012 e dai successivi perfezionamenti della stessa, a partire dal 1° luglio 2018.

2 bis. La Regione assicura, per ciascun ambito territoriale provinciale, una quota pari all'80 per cento delle risorse regionali destinate alla copertura dei servizi minimi di cui all'intesa. La restante quota del 20 per cento delle risorse è assegnata a ciascun ambito territoriale solo a seguito dell'adesione ai criteri di cui al comma 2.”

attività motoristiche e automobilistiche che si svolgono nell'autodromo, assicurando il coinvolgimento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT);

- c) dell'articolo 8 bis, comma 3 della legge regionale 48/1994 (inserito dalla l.r. 2/2020), in quanto fissa una durata delle attività fino a duecentottanta giorni continuativi su base annua, reputando tale durata eccessiva e sproporzionata rispetto alla normativa statale di riferimento;
- d) dell'articolo 8 bis, comma 4 della legge regionale 48/1994 (inserito dalla l.r. 2/2020), in quanto, a parere del Governo, tale disposizione si pone in contrasto con le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 304/2001¹⁴⁰, che prevede le fasce in cui si devono svolgere le attività motoristiche.

Ebbene, la legge regionale 42/2020 modifica tutte le disposizioni oggetto di impugnativa e, per tale via, si adegua a quanto rilevato dal Governo nel ricorso presentato alla Corte costituzionale.

Ciò anche allo scopo di chiarire che l'intento del legislatore regionale non era quello di disattendere la normativa statale di riferimento, ma era quello di porre limiti e regole per il rilascio delle autorizzazioni comunali allo svolgimento delle attività motoristiche nell'ambito del circuito automobilistico del Mugello.

Con sentenza della Corte costituzionale 3/2021, ampiamente illustrata nel paragrafo relativo all'ambiente, ed a cui si rinvia per una più approfondita lettura della vicenda, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), nella parte in cui introduce i commi 2 e 4 dell'articolo 8-bis della legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), nonché la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge regionale Toscana 2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 8-bis della legge regionale Toscana 48 del 1994, limitatamente all'inciso "e non possono essere previste per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa."

Sono dichiarate non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge regionale Toscana n2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 8-bis della legge regionale Toscana 48 del 1994, promosse, in riferimento agli articoli 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione.

¹⁴⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche a norma dell'articolo 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447).

1.3 LA PROTEZIONE CIVILE

La legge regionale 25 giugno 2020, n. 45 (Sistema regionale della protezione civile e disciplina delle relative attività), costituisce il punto di arrivo di un percorso iniziato a gennaio 2018, con l'approvazione a livello statale del codice della Protezione civile.

Il decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice di protezione civile), emanato in attuazione della legge 6 marzo 2017, n. 30 (Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile), ha posto in essere una attività di ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni.

Il codice interviene in un ambito di legislazione concorrente (articolo 117 della Costituzione) e introduce rilevanti novità.

Nell'ottica del mutato quadro istituzionale, tenuto conto anche della legge regionale 22/2015, relativa al riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), la legge regionale 45/2020 mira ad adeguare anche la normativa regionale al nuovo assetto organizzativo e di funzioni.

La nuova organizzazione del sistema di protezione civile regionale ha un notevole impatto sotto il profilo organizzativo, dove emerge una necessaria rivalutazione del ruolo della Regione, e anche sotto il profilo procedurale, considerata, in quest'ultimo caso, l'indispensabile semplificazione delle procedure medesime, come richiesto dal Codice.

In coerenza con il Codice, l'attività di protezione civile è individuata come funzione di coordinamento espresso ai diversi livelli territoriali, con la distinzione, più marcata rispetto al passato, tra responsabilità di indirizzo politico (Presidente del Consiglio dei ministri, Presidente della Giunta regionale, Sindaco e Sindaco metropolitano) ed azione amministrativa, tecnico e operativa diretta (Dipartimento di Protezione civile, Uffici regionali, dei comuni, etc.).

L'attività di pianificazione, anche regionale, assume un ruolo centrale e comporta il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema, sino al singolo cittadino. La pianificazione prevista è una vera pianificazione di protezione civile che racchiude in sé tutte le attività: previsione, prevenzione, gestione e superamento delle emergenze.

Si inserisce la previsione, nel Codice, di una forma operativa e funzionale denominata "ambito territoriale e organizzativo ottimale", che in sostanza prevede l'aggregazione di più comuni sulla base delle valutazioni di pianificazione per l'esercizio della funzione di protezione civile.

L'individuazione di tali ambiti è attribuita dal Codice alle Regioni, previa adozione di apposita direttiva di dettaglio del Dipartimento di Protezione civile.

L'articolato prevede, ove possibile, il rinvio della disciplina di dettaglio di alcune fattispecie all'adozione di successivi atti da parte della Giunta regionale. Tale impostazione è correlata alla circostanza per cui diverse disposizioni del Codice prevedono l'adozione, da parte del Dipartimento competente, di specifiche direttive, in attuazione dell'articolo 15 del medesimo, direttive alle quali, se necessario, occorrerà uniformarsi: pertanto, lo strumento deliberativo è stato ritenuto a tal fine il più idoneo, anche in attuazione del principio di semplificazione sancito all'articolo 6, comma 1, lettera e) del Codice.

In particolare: la Giunta regionale con deliberazione, nell'ambito del piano regionale di protezione civile e nel rispetto delle competenze ordinariamente spettanti a ciascuna amministrazione, definisce le modalità di svolgimento delle seguenti attività: a) attività di previsione e prevenzione dei rischi; b) attività di gestione e superamento dell'emergenza, con particolare riferimento all'attività di segnalazione degli interventi ed a quella di ricognizione dei fabbisogni a seguito di un evento; l'individuazione degli ambiti territoriali e organizzativi ottimali è definita ed approvata, su proposta della Giunta regionale, con deliberazione del Consiglio regionale. La deliberazione del Consiglio regionale costituisce parte del piano regionale di protezione civile; l'articolo 6, comma 3, dispone che la parte tecnico operativa del piano è approvata dalla Giunta regionale con una o più deliberazioni; l'articolo 28 stabilisce i termini per l'adozione di deliberazioni ivi indicate; la Giunta regionale, con deliberazione, disciplina il funzionamento del Comitato del volontariato di protezione civile regionale (articolo 14, comma 3); la Giunta regionale, con deliberazione, disciplina l'erogazione dei contributi regionali per il potenziamento della capacità operativa, il miglioramento della preparazione tecnica, nonché lo sviluppo della resilienza delle comunità, tenuto conto delle risorse regionali disponibili e dei criteri approvati dal Dipartimento di protezione civile, ai sensi dell'articolo 37, comma 2 del Codice; la Giunta regionale, con deliberazione, individua: a) il logo identificativo della protezione civile della Regione e le relative modalità di utilizzo e integrazione con gli elementi identificativi delle altre componenti del servizio nazionale della protezione civile; b) i segni distintivi della colonna mobile regionale di protezione civile (articolo 20, comma 2); a seguito della dichiarazione dello stato di mobilitazione regionale, la Giunta regionale, con deliberazione da adottarsi entro trenta giorni dal decreto di mobilitazione straordinaria del sistema regionale, al fine di fronteggiare lo stato di mobilitazione regionale, può individuare: a) l'assegnazione di finanziamenti relativamente alle spese sostenute dalle componenti e strutture operative mobilitate, nei limiti delle risorse disponibili sul bilancio regionale, nonché la modalità di rendicontazione delle stesse; b) eventuali ed ulteriori iniziative da assumere (articolo 23, comma 3).

L'iter della legge è stato abbastanza complesso. Un tavolo tecnico, appositamente costituito, ha analizzato oltre ai profili tecnici anche le osservazioni

svolte durante le consultazioni. In questa fase sono state apportate anche una serie di modifiche a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 4/2020¹⁴¹, correttivo del precedente decreto in materia di protezione civile e con un'integrazione relativa agli aiuti di Stato. Il testo risultante dal tavolo tecnico, con tutti i dati in esso esaminati, è stato illustrato più volte in commissione ed è stato oggetto di diverse modifiche, sostanziali e di drafting; infine il testo approvato dalla commissione all'unanimità, è stato profondamente rivisitato rispetto a quello originariamente presentato.

Sotto il profilo della tecnica legislativa è di interesse l'articolo 6¹⁴² rubricato "Piano regionale di protezione civile". Si era infatti presentato il problema di conciliare la leggibilità e chiarezza della legge con la necessità di determinatezza dei contenuti. Non era possibile infatti evitare un numero eccessivo di rinvii interni, in quanto indispensabili per la determinatezza del contenuto precettivo. La soluzione, rispondente allo spirito delle buone tecniche legislative, è stata trovata elencando i rinvii ed aggiungendo, accanto a ciascuno di essi, alcune parole che potessero "descrivere" l'oggetto o il contenuto del rinvio allo scopo di evitare il cosiddetto "titolo muto", la determinatezza del contenuto è assicurata dal richiamo al numero dell'articolo e, in alcuni casi, dei commi.

¹⁴¹ Decreto legislativo 6 febbraio 2020, n. 4 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 recante "Codice della protezione civile").

¹⁴² Articolo 6 "Piano regionale di protezione civile".

"1. Il piano regionale di protezione civile, di seguito denominato "piano", rappresenta lo strumento tecnico-operativo principale mediante il quale si esplica l'attività di cui all'articolo 2 del Codice e si individuano gli elementi strategici minimi ed indispensabili per consentire l'azione di soccorso, secondo le modalità specificate dagli indirizzi nazionali sulla pianificazione, con particolare riguardo alla struttura del livello territoriale di riferimento, all'inquadramento del territorio, all'individuazione di rischi e scenari ed al modello di intervento.

2. Il piano è composto dalla deliberazione del Consiglio regionale di cui all'articolo 5, contenente le scelte strategiche relative all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e da una parte tecnico-operativa.

3. La parte tecnico-operativa del piano è approvata dalla Giunta regionale con una o più deliberazioni disciplinate nei seguenti articoli:

- a) articolo 4, comma 2, relativo alla disciplina delle attività di protezione civile;
- b) articolo 7, comma 3, relativo agli indirizzi per i piani provinciali di ambito e comunali di protezione civile;
- c) articolo 11, comma 1, relativo alla formazione e sensibilizzazione;
- d) articolo 12, comma 4, relativo al volontariato regionale della protezione civile;
- e) articolo 18, comma 3, relativo alla struttura regionale della protezione civile;
- f) articolo 19, comma 3, relativo alla colonna mobile regionale;
- g) articolo 23, comma 5, relativo allo stato di mobilitazione regionale;
- h) articolo 24, comma 8, relativo allo stato di emergenza regionale;
- i) articolo 25, comma 2, relativo allo stato di emergenza locale;
- j) articolo 27, comma 3, relativo agli interventi per la ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi.

4. È garantito un processo partecipato dei cittadini, in attuazione dell'articolo 18, comma 2, del Codice, secondo le modalità individuate dalla direttiva di cui al medesimo articolo

1.4 GLI SBARRAMENTI DI RITENUTA

La legge regionale 4 giugno 2020, n. 33 (Gestione della sicurezza da rischio nivologico e dichiarazione di immunità dal pericolo di valanga. Modifiche alla l.r. 93/1993 e alla l.r. 39/2009. Invasi ed opere esistenti. Sanzioni. Modifiche alla l.r. 64/2009), contiene alcune modifiche alla legge regionale 93/1993, sugli impianti da sci, alla legge regionale 39 /2009, contenente la nuova disciplina del consorzio Lamma, e alla legge regionale 64/2009 sugli sbarramenti di ritenuta.

In particolare, nel capo I, sono contenute alcune disposizioni (articoli 1, 2 e 3) volte a recepire nell'ordinamento regionale le funzioni attribuite alla Regione dall'articolo 7, comma 6, lettera b), del decreto ministeriale 4 agosto 1998, n. 400 (Regolamento generale recante norme per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinate al trasporto di persone), chiarendo, sul punto, l'assetto delle competenze successivamente al riordino delle funzioni attuato con la legge regionale 22/2015.

La suddetta norma statale, infatti, come novellata dal decreto ministeriale 5 dicembre 2003, n. 392 (Regolamento concernente modifica dell'articolo 7 del D.M. 4 agosto 1998, n. 400 del Ministero dei trasporti e della navigazione, recante norme per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinati al trasporto di persone), attribuisce alla Regione l'approvazione di un piano della gestione della sicurezza da rischio nivologico, nonché la verifica e l'approvazione della dichiarazione di immunità dal pericolo di valanga, ovvero dell'efficacia degli interventi proposti.

Si procede pertanto alla modifica dell'articolo 5 della legge regionale 13 dicembre 1993, n. 93 (Norme in materia di piste e impianti a fune ad esse collegati), mediante l'aggiunta di un comma con il quale si recepisce, nella normativa regionale, la competenza della Regione circa le funzioni ad essa attribuite dal decreto, con facoltà di avvalersi del supporto del Consorzio Lamma. Conseguentemente si procede alla corrispondente modifica della legge regionale 39/2009 integrando le funzioni del Lamma e, in particolare, inserendo "rilevazione, studio ed elaborazione dati in materia nivologica e relativo supporto alle strutture regionali anche con specifico riferimento alla dichiarazione di immunità di pericolo valanghe".

Il capo II attiene alla modifica della legge regionale 64/2009, sui bacini di ritenuta. Tale capo ha l'obiettivo di modificare gli importi minimo e massimo della sanzione amministrativa ai casi di cui al comma 1 bis dell'articolo 13 della legge regionale 64/2009, prevedendo un caso di particolare tenuità, per gli impianti di altezza inferiore o uguale a 10 metri e con volume d'invaso inferiore o uguale a 100.000 metri cubi.

1.5 PREVISIONI PER EVENTI METEO ECCEZIONALI

La legge regionale 20 aprile 2020, n. 25 (Intervento finanziario straordinario per il superamento dell'emergenza conseguente agli eventi meteorologici eccezionali relativi ai mesi di novembre e dicembre 2019. Modifiche alla l.r. 79/2019), interviene, senza maggiori oneri a carico del bilancio regionale, ad estendere gli effetti dell'articolo 2 della legge regionale 79/2019, con cui la Regione è già intervenuta, mediante uno stanziamento straordinario, per far fronte alle emergenze verificatesi nel mese di novembre 2019, oggetto di dichiarazione di emergenza regionale, anche agli eventi atmosferici eccezionali di dicembre 2019. Si tratta di interventi che rivestono caratteristiche straordinarie ed eccezionali in quanto conseguenti ad eventi di natura emergenziale.

Si segnala l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.

1.6 PORTI E VIE NAVIGABILI: FUNZIONI DI ISPETTORATO DI PORTO

In materia di porti e vie navigabili, la legge regionale 21 aprile 2020, n. 27 (Funzioni della Regione sulle vie navigabili. Modifiche alla l.r. 23/2012), modifica la legge regionale 23/2012 e, in sostanza, estende la competenza dell'Autorità portuale regionale allo svolgimento delle funzioni di ispettorato di porto, già svolte dall'autorità portuale regionale per il canale Burlamacca, all'intero ambito di competenza regionale di cui all'articolo 26, comma 1, lettera a quater), della legge regionale 88/1998, ovvero per le vie navigabili di interesse regionale e locale.

La potestà legislativa esercitata è di carattere concorrente per la materia porti e aeroporti, e residuale per quanto non elencato nelle competenze esclusive statali.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), attribuiva (art. 105, comma 2, lettera d) disciplina della navigazione interna) tali competenze alla Regione, che a sua volta le aveva attribuite alle province con la legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 recante, fra le altre, disposizioni attributive agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Le competenze erano poi tornate alla Regione con la legge regionale 3 marzo 2015, n. 22, recante disposizioni sul riordino delle funzioni provinciali.

I nuovi procedimenti saranno gestiti dall'autorità portuale regionale assieme a quelli di cui è già titolare, pertanto tali funzioni non sono suscettibili di determinare oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

2. LE POLITICHE PER LA MOBILITÀ, LE OPERE IDRAULICHE, LAVORI PUBBLICI, INFRASTRUTTURE, PORTI E AEROPORTI, RETI TELEMATICHE, PROTEZIONE CIVILE NELLA DECIMA LEGISLATURA

In materia di mobilità, si segnala fra gli interventi di maggior rilievo, nella legislatura, quello operato con l'articolo 3 della legge regionale 6 dicembre 2017, n. 68 (Interventi normativi relativi alla terza variazione al bilancio di previsione 2017-2019). La norma (modificativa dell'articolo 102 della l.r. 65/2010) contiene disposizioni per regolare in via transitoria il servizio di trasporto pubblico locale su gomma, nelle more della definizione del contenzioso pendente sulla gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL) nell'ambito territoriale ottimale (ATO) regionale. Si è previsto che la Regione stipuli un contratto di concessione con un unico soggetto composto da tutti gli attuali gestori del trasporto pubblico.

Il contratto transitorio (contratto ponte) ha ricondotto ad unicità la gestione del servizio, per cui le competenze di gestione del servizio di TPL sono esercitate dalla Regione, sull'intero ambito regionale, mediante la stipula di un contratto di concessione in applicazione dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

In materia di opere idrauliche, dal 2015 al 2020, merita di essere ricordata la riforma dei consorzi di bonifica, avvenuta ad inizio e nel corso del 2016.

Nello specifico, la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica - Modifiche alla l.r. n. 69/2008 e alla l.r. n. 91/1998. Abrogazione della l.r. 34/1994), è stata modificata con le leggi regionali 25 febbraio 2016, n. 16, e 28 giugno 2016, n.40.

La più importante modifica della legge regionale 79/2012 si è resa necessaria in conseguenza del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia di difesa del suolo di cui al punto 2) della lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 22/2015.

Sempre in materia di opere idrauliche, con la legge regionale 11 marzo 2016, n. 24 (Disposizioni in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo. Modifiche alla l.r. 64/2009 in attuazione della l.r. 22/2015), si è modificata la legge regionale 5 novembre 2009, n. 64 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo), a seguito del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo fino a 15 metri di altezza e capacità fino ad un milione di metri cubi, come stabilito dalla legge regionale 22/2015 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56).

In particolare, il trasferimento delle funzioni provinciali alla Regione ha fatto venir meno la necessità di mantenere il Nucleo tecnico provinciale per gli

impianti esistenti. Per il trasferimento delle funzioni provinciali, è stato necessario sostituire la Provincia con la struttura regionale competente. La Regione, dunque, è divenuta il soggetto legittimato al ricevimento della denuncia di esistenza e alla verifica dello stato di rischio degli impianti esistenti.

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

3.1. L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA NEL 2020

Nell'ambito delle politiche per la casa, la legge regionale 5 agosto 2020, n. 78 (Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza da COVID-19), trova fondamento nella previsione di cui all'articolo 48 della legge regionale n. 77/2013 (Legge finanziaria per l'anno 2014). Tale norma ha disposto l'individuazione di un fondo immobiliare chiuso, costituito per la realizzazione di alloggi sociali, così come definiti dal decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dell'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea), al fine di porre in essere un intervento specifico finalizzato a ridurre il disagio abitativo di persone e nuclei familiari svantaggiati, attraverso la realizzazione di alloggi da concedere in locazione a condizioni più favorevoli rispetto a quelle del mercato.

A tal fine è stata autorizzata, per l'anno 2014, una spesa massima di euro 5.000.000,00 per la sottoscrizione di quote del Fondo Housing Toscano Investire SGR s.p.a., aventi la finalità di realizzare alloggi sociali a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

Ora si intende destinare la somma di euro 2.000.000,00 per la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo Housing Toscano Investire SGR s.p.a., per promuovere la realizzazione di alloggi sociali, come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, con interventi di tipo innovativo e sperimentale conseguenti agli effetti dell'emergenza sanitaria derivante dal Covid-19.

La copertura finanziaria dell'importo di euro 2.000.000,00 risulta garantita nell'ambito di risorse statali relative ad avanzo vincolato, già stanziato in bilancio regionale relativamente a fondi comunque destinati al recupero e alla razionalizzazione di immobili ed alloggi ERP di cui alla legge 179/1992.

3.2 L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA NELLA DECIMA LEGISLATURA

Nel corso della decima legislatura, le innovazioni di maggior rilievo, in materia di edilizia residenziale pubblica, sono state introdotte con la legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2¹⁴³.

In particolare, tra le novità più significative:

- per partecipare ai bandi per l'assegnazione di alloggi ERP, non sono ammesse persone con condanne penali passate in giudicato per delitti non colposi per i quali è prevista la pena detentiva non inferiore a cinque anni, ovvero l'avvenuta esecuzione della relativa pena. Il procedimento di decadenza sarà avviato obbligatoriamente dal Comune nei confronti dell'assegnatario che abbia riportato condanna definitiva per violenza o maltrattamenti verso il coniuge, i minori o altri componenti del nucleo familiare e per i delitti non colposi suddetti. Il Comune procederà all'assegnazione dell'alloggio ad altro componente del nucleo familiare;
- all'articolo 15, che regola il rapporto di locazione, è prevista una significativa novità sul contenuto del regolamento di utenza, si prevede che tale regolamento è parte integrante del contratto e deve essere esplicitamente accettato e controfirmato dall'assegnatario all'atto della sottoscrizione del contratto di locazione: esso deve contenere, fra l'altro, l'impegno al reperimento, ovviamente da parte del soggetto gestore o del comune, di un alloggio adeguato in caso di sopravvenuta situazione di sovraffollamento dell'alloggio originariamente assegnato, così come l'impegno, da parte dell'assegnatario, ad aderire alla procedura di mobilità in caso di sopravvenute condizioni di sottoutilizzo;
- vengono rivisti in aumento i punteggi attribuiti alle condizioni di storicità di residenza nell'ambito territoriale di riferimento;
- nel caso di utilizzo autorizzato degli alloggi, fra i requisiti previsti per l'accesso ad alloggi ERP in possesso dei nuclei familiari che necessitino di risolvere in via emergenziale il proprio disagio abitativo, viene aggiunto quello derivante dalla presenza nel nucleo familiare di un soggetto portatore di handicap o affetto da disagio psichico riconosciuto in situazione di gravità tale da rendere necessario un intervento assistenziale permanente;
- viene introdotta la possibilità per i comuni e i soggetti gestori di promuovere, anche collaborando con enti, associazioni e organizzazioni sindacali dell'inquilinato, appositi percorsi di informazione, formazione ed educazione civica destinati agli assegnatari per favorire la civile convivenza e coesione sociale negli edifici ERP.

Fra le principali novità della legge, pur confermando sostanzialmente l'impianto della normativa previgente di determinazione e utilizzazione del

¹⁴³ Legge regionale 2 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)).

canone di locazione degli alloggi ERP, viene fissato (articolo 22) un valore locativo convenzionale che opera come limite oggettivo del canone di locazione nelle sue varie tipologie. Il valore locativo convenzionale risulta dal prodotto del valore base al metro quadrato per la superficie convenzionale dell'alloggio: tale valore ha la duplice funzione di costituire la base su cui viene calcolata la maggiorazione del canone per sottoutilizzo e di rappresentare (previa applicazione dei coefficienti correttivi indicati dall'Allegato C) il limite oggettivo del canone ordinario protetto e del canone massimo di solidarietà, limite correlato appunto alle caratteristiche dell'alloggio.

Si prevede che i comuni assegnino gli alloggi perseguendo la più efficace integrazione culturale, funzionale a garantire una sostenibile convivenza nei contesti abitativi in cui sono ubicati alloggi ERP.

I requisiti per la partecipazione al bando di assegnazione degli alloggi sono ridefiniti per i beni immobili e per i beni mobili registrati, e sono individuati i parametri per determinarne il valore in modo oggettivo, rendendo così l'applicazione delle norme meno onerosa in termini gestionali.

Per l'accertamento della sussistenza e permanenza dei requisiti di accesso di cui all'allegato A, paragrafo 2, dichiarati nella domanda, il comune può accedere direttamente alle banche dati disponibili presso le amministrazioni interessate, previa intesa con le stesse, nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali. Per la verifica del requisito di cui all'allegato A, paragrafo 2, lettera d2), relativo alla assenza di titolarità di diritti reali su beni immobili ubicati all'estero, il comune, acquisito il dato relativo all'IVIE (Imposta sul valore degli immobili all'estero) contenuto nella dichiarazione ISEE, può procedere ad effettuare ulteriori verifiche presso le amministrazioni interessate.

Sono disciplinate le fattispecie di annullamento e decadenza dall'assegnazione e di risoluzione del contratto di locazione, introducendo modifiche circoscritte: all'articolo 36 viene riscritta più accuratamente la disposizione relativa alla fattispecie dell'allontanamento dell'assegnatario dalla casa domestica per fatti riconducibili alla violenza domestica, prevedendo la sospensione della qualifica di soggetto titolare del diritto all'assegnazione e la permanenza nell'alloggio dei restanti componenti del nucleo familiare, durante tale periodo di sospensione.

Fanno parte integrante dell'articolato anche i tre allegati finali, contenenti prescrizioni che, per il loro carattere eminentemente tecnico, trovano più idonea collocazione in una sede distinta dall'articolato, anche per non rendere disagiata la lettura di una normativa già molto complessa.

L'allegato A reca requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi di ERP ai sensi dell'articolo 8.

L'allegato B è relativo alle condizioni per l'attribuzione dei punteggi ai sensi dell'articolo 10.

L'allegato C è relativo agli elementi per la determinazione della superficie convenzionale e del valore locativo oggettivo degli alloggi di ERP ai sensi dell'articolo 22, nonché relativo agli elementi per la determinazione della situazione di sottoutilizzo degli alloggi di ERP ai sensi dell'articolo 12.

POLITICHE EUROPEE

Paola Garro

Nel processo di partecipazione alle politiche europee, il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, riconosce alle Regioni, in qualità di enti territoriali dotati di potestà legislative, un ruolo da comprimario accanto all'Unione europea e agli Stati membri.

Invero, il Trattato assegna ai parlamenti nazionali un ruolo più incisivo in riferimento al processo legislativo, dal momento che gli stessi interagiscono con gli organi europei sin dalla fase ascendente nel processo di formazione degli atti normativi; in questo processo partecipativo, tuttavia, anche le Regioni sono chiamate a svolgere un nuovo ruolo, assai rilevante, in considerazione del fatto che le politiche europee attengono a materie che nel nostro ordinamento spesso sono affidate proprio alla competenza legislativa regionale, con la conseguenza che anche gran parte dell'attuazione del diritto dell'Unione europea passa attraverso la legislazione regionale. A riprova di quanto detto, si ricorda che oltre l'80 per cento della legislazione è ormai collegato con l'attuazione del diritto dell'Unione. In tale contesto, le Regioni, in considerazione della loro maggiore prossimità ai cittadini rispetto alle istituzioni europee e allo Stato, possono contare su una migliore e capillare conoscenza delle realtà socio-economiche sulle quali le politiche europee vanno ad impattare.

Il quadro normativo cui ascrivere le competenze della Regione Toscana in materia di politiche europee è rappresentato, in primo luogo, dall'articolo 117, primo comma della Costituzione, il quale prevede che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Ai sensi del quinto comma del medesimo articolo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Le norme di procedura adottate dallo Stato in attuazione delle disposizioni costituzionali citate sono contenute nella legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

A livello regionale, l'articolo 70 dello Statuto definisce i rapporti tra la Regione Toscana e l'Unione europea, prevedendo che gli organi di governo e il Consiglio partecipino, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale.

Il secondo comma dello stesso articolo stabilisce che il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio si informino reciprocamente sulle attività svolte in sede europea nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

La rilevanza del nuovo ruolo assegnato alle Regioni nel contesto europeo ha richiesto la riorganizzazione del sistema normativo e istituzionale che disciplina, appunto, la partecipazione della Toscana alla formazione e all'attuazione del diritto europeo. Ciò premesso, proprio al fine di svolgere nel modo più efficace le prerogative regionali in materia di politiche europee ed affari internazionali, con una recente modifica statutaria è stata prevista la costituzione di una nuova commissione consiliare permanente competente in materia di politiche europee e relazioni internazionali. La istituzione della nuova commissione è finalizzata a rafforzare la posizione istituzionale della Regione nell'ambito delle prerogative ad essa riconosciute dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, e a consentirne una più adeguata partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei nonché all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

Il percorso che ha portato alla modifica statutaria attraverso la presentazione della proposta di legge regionale statutaria 9 ottobre 2019, n. 16, ha preso avvio due anni prima con l'approvazione della risoluzione n. 153 del 26 giugno 2017 con la quale il Consiglio regionale si è impegnato ad istituire la sessione europea da tenersi con cadenza annuale, al fine di prevedere un luogo istituzionale di confronto tra la Giunta regionale e il Consiglio regionale. Tale confronto è stato ritenuto utile per definire la posizione unitaria della Regione Toscana sulle diverse tematiche europee e rafforzare in tal modo la partecipazione della Regione alla fase ascendente. La sessione europea è stata configurata, altresì, quale sede dedicata alla discussione concernente le attività relative all'adeguamento della regolamentazione regionale agli obblighi europei. Con la medesima risoluzione, il Consiglio si è inoltre impegnato a rafforzare il ruolo della commissione competente per le politiche europee configurandola e qualificandola - diversamente da come era previsto dall'allora vigente regolamento interno del Consiglio regionale - come permanente, e assegnandole un ruolo centrale nella procedura in cui si articola la sessione europea.

Alla luce degli indirizzi politici espressi nella risoluzione *de qua*, con la proposta di legge regionale statutaria 16 del 2019, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza richiesta in prima lettura il 18 dicembre 2019 e in seconda lettura il 25 febbraio 2020, diventata poi legge statutaria regionale 26 giugno 2020, n. 46¹⁴⁴, si è previsto l'inserimento nello Statuto del nuovo articolo 19 bis che istituisce la Commissione permanente in materia di politiche europee e relazioni internazionali.

Il comma 2 dell'articolo 19 bis rinvia al regolamento interno del Consiglio regionale per la disciplina delle funzioni e la composizione della Commissione, stabilendo che della stessa possono far parte anche consiglieri assegnati ad altre commissioni permanenti.

¹⁴⁴ Legge statutaria regionale 26 giugno 2020, n. 46 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali).

La previsione del rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale ha comportato necessariamente una modifica dello stesso, intervenuta con l'approvazione del regolamento interno 3 novembre 2020, n. 32 con cui sono state disciplinate, tra le altre cose, anche le funzioni della nuova commissione permanente in materia di politiche europee e relazioni internazionali.

Nell'ordinamento regionale toscano, la partecipazione della Regione al processo normativo europeo sia per la fase ascendente che per la fase discendente è disciplinata dalla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana). Tale legge disciplina le attività europee e di rilievo internazionale della Regione in materia di:

- partecipazione al processo normativo europeo (c.d. fase ascendente) e attuazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea (c.d. fase discendente);
- sottoscrizione di accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altri Stati;
- rapporti con gli organismi internazionali e cooperazione internazionale.

Per disciplinare tali attività, l'articolo 1 della legge regionale 26 del 2009 prevede che venga perseguito, tra gli altri, l'obiettivo di *“adeguare l'ordinamento regionale al mutato quadro normativo nazionale ed alle nuove disposizioni statutarie”*. Con riferimento alle attività disciplinate dalla legge, si prevede che il Consiglio regionale le orienti sia attraverso l'esercizio delle competenze ad esso affidate, sia esprimendo atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale (art. 4).

Con specifico riferimento alla cosiddetta fase ascendente, la legge regionale 26 è stata modificata dalla legge regionale 30 dicembre 2019, n. 82 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche della l.r. 26/2009), che ha sostituito gli articoli 5 e 6. In particolare, il novellato articolo 5 disciplina la partecipazione della Regione alla formazione degli atti dell'Unione europea prevedendo che la Giunta regionale ed il Consiglio regionale definiscano concordemente la posizione della Regione sui progetti di atti dell'Unione europea, sugli atti preordinati alla formazione degli stessi e le loro modificazioni (comma 1). A tal fine, le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea previste dall'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, sono adottate con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale (comma 2). La legge disciplina l'iter da seguire anche nell'ipotesi di inerzia da parte di uno dei due attori. Invero, ai sensi del comma 3 dell'articolo 5, la Giunta regionale può procedere autonomamente in assenza della deliberazione consiliare nei termini utili alle trasmissioni e comunicazioni previste dall'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, così come, in assenza della proposta della Giunta regionale, è il Consiglio regionale che, nei medesimi termini, può assumere autonomamente la deliberazione in merito alla posizione della Regione.

L'articolo 6 della legge regionale 26/2009, come sostituito dalla legge regionale 82/2019, prevede la sessione europea da svolgersi annualmente entro il mese di marzo. Nel termine indicato, il Consiglio regionale si riunisce in sessione europea per l'esame del programma di lavoro della Commissione europea, della relazione programmatica annuale del Governo di cui all'articolo 13, comma 1,

lettera a), della legge 234/2012¹⁴⁵ e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo presentata dalla Giunta regionale ai fini dell'articolo 29, comma 3, della legge 234/2012¹⁴⁶. Nell'ambito della sessione europea, la Giunta regionale riferisce sui progetti di atti dell'Unione europea di cui all'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012 previsti nell'annualità successiva e raccoglie gli indirizzi generali del Consiglio regionale in merito alla posizione che la Regione dovrà assumere a riguardo. La sessione europea viene scelta anche come sede privilegiata per consentire lo scambio di informazioni da parte del Presidente della Giunta regionale e del Presidente del Consiglio regionale che, ai sensi del comma 3, riferiscono sulle attività svolte rispettivamente dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale in sede europea. A conclusione della sessione europea, il comma 4 prevede l'approvazione da parte del Consiglio regionale di un atto di indirizzo per la partecipazione della Regione alla formazione e attuazione della normativa europea. Il comma 5, infine, prevede per il Consiglio regionale un onere di informazione per garantire la partecipazione dei cittadini, degli enti locali e dei portatori di interesse, attraverso un'ampia diffusione degli atti oggetto di esame nel corso della sessione europea.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione delle norme e degli atti europei, ovvero la cosiddetta fase discendente, la legge regionale 26/2009 è stata modificata con la legge regionale 60 del 15 luglio 2020 il cui lungo iter di approvazione è iniziato a gennaio del 2017 con la presentazione, da parte della Giunta regionale, della proposta di legge 161.

L'impianto iniziale della proposta di legge 161, nel corso dei lavori consiliari, ha subito profondi rimaneggiamenti a seguito della presentazione di numerosi emendamenti sia da parte dello stesso proponente che da parte consiliare.

Gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale in data 11 febbraio 2020 si sono resi necessari proprio a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 82 di cui si è già ampiamente detto, che ha anticipato alcune previsioni contenute nella proposta di legge 161.

¹⁴⁵ Ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a), della legge 234/2012, entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo presenta alle Camere una relazione che indica gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione europea, tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e negli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle istituzioni dell'Unione stessa. Nell'ambito degli orientamenti e delle priorità, particolare e specifico rilievo è attribuito alle prospettive e alle iniziative relative alla politica estera e di sicurezza comune e alle relazioni esterne dell'Unione europea.

¹⁴⁶ Ai sensi dell'art. 29, comma 3, della legge 234/2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per gli affari europei verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e ne trasmette le risultanze tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative, per la formulazione di ogni opportuna osservazione. Nelle materie di loro competenza le regioni e le province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e trasmettono, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze della verifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche europee con riguardo alle misure da intraprendere.

Di conseguenza, si è reso necessario prevedere la soppressione dei relativi articoli della proposta.

Successivamente sono stati presentati 34 emendamenti consiliari, molti dei quali aventi finalità di aggiornare il testo della legge regionale 26/2009 con interventi meramente manutentivi che hanno anche provveduto a migliorare la strutturazione interna della legge. Con uno specifico emendamento è stato sostituito l'articolo 7 della legge regionale 26/2009 che ha disciplinato ex novo la legge europea regionale, prevedendo che la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea, presenti con cadenza periodica al Consiglio regionale, al fine di provvedere al periodico aggiornamento e adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento dell'Unione europea, un disegno di legge regionale recante nel titolo l'intestazione "legge europea" seguita dall'anno di riferimento. Il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea è assicurato dalla legge europea regionale mediante disposizioni: a) attuative ed applicative delle direttive e degli atti europei; b) modificative o abrogative di leggi regionali in contrasto con norme o atti dell'Unione europea; c) applicative delle sentenze della Corte di giustizia e degli altri provvedimenti del Consiglio o della Commissione europea che comportano obblighi di adeguamento per la Regione; d) ricognitive delle direttive da attuare in via amministrativa.

La relazione di accompagnamento al disegno di legge europea riferisce, in particolare, sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo nonché sulle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione. La relazione deve contenere anche l'elenco delle direttive da attuare con regolamento o in via amministrativa. Recependo la disposizione dell'articolo 40, comma 2, della legge 234/2012, tutti i provvedimenti adottati dalla Regione per dare attuazione alle direttive europee nelle materie di propria competenza recano nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata e sono immediatamente trasmessi per posta certificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche europee. I provvedimenti della Giunta regionale che riguardano unicamente adeguamenti tecnici, quando sono attuativi di direttive europee, devono essere trasmessi anche al Consiglio regionale.

Altra novità sostanziale recata dagli emendamenti consiliari è rappresentata dalla reintroduzione dell'associazione dei giovani toscani nel mondo e dalla giornata dei toscani nel mondo che la proposta di legge 161, nella sua formulazione originaria, prevedeva di eliminare attraverso l'abrogazione degli articoli 31 e 33 della legge regionale 26/2009. Il Consiglio regionale della Toscana ha invece inteso esprimere particolare attenzione alle attività in favore dei toscani all'estero e riconoscere pienamente il ruolo delle comunità dei toscani nel mondo come attori fondamentali per la diffusione e la promozione dei valori della cultura toscana e per il mantenimento del legame con la terra d'origine.

GLI ATTI E LA PROGRAMMAZIONE NELLA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE

Riccarda Casini

PREMESSA

L'arco temporale preso in considerazione ai fini della rappresentazione della attività della commissione in oggetto va dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020 con la particolarità che nei giorni del 20-21 settembre 2020 si sono svolte le elezioni regionali¹⁴⁷ pertanto l'anno 2020 contiene in sé il rush finale dell'approvazione di tutta una serie di provvedimenti di fine legislatura e l'inizio dell'undicesima legislatura in piena sessione di bilancio¹⁴⁸.

Un'altra particolarità da non trascurare, sta nel fatto che l'anno 2020 si apre non solo per la Regione Toscana, ma per tutta l'Italia, con una situazione i cui esiti e il cui protrarsi erano assolutamente non prevedibili: la dichiarazione di stato di emergenza¹⁴⁹ in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, questo fa sì che vi saranno all'inizio dell'anno dei cambiamenti dal punto di vista della modalità con cui vengono tenute le sedute della commissione, passando da una modalità di riunione in presenza ad una modalità telematica, tra l'altro tutta da disciplinare e da imparare a gestire da parte non solo delle strutture di assistenza ma anche dei consiglieri regionali.

L'ultima seduta di commissione in presenza è la 157 del 4 marzo 2020, dopodiché la Prima Commissione si riunirà in modalità telematica, dal 16 aprile (n. 158) fino al 29 luglio 2020 (n. 170) per licenziare 9 proposte di legge tra cui, la legge di manutenzione (78 articoli), la prima variazione di bilancio 2020-2022 e la proposta di legge 161 in materia di attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana completamente riscritta rispetto al testo assegnato (34 articoli).

1. PRIMA COMMISSIONE – AFFARI ISTITUZIONALI

Per quanto concerne l'attività legata al ciclo della programmazione nel primo semestre 2020 comprensivo anche del mese di luglio¹⁵⁰ alla Prima Commissione è assegnata il 20 febbraio 2020, la proposta di deliberazione 528

¹⁴⁷ Decreto del Presidente della Giunta Regionale N° 104 del 01 Agosto 2020

¹⁴⁸ 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), articolo 18.

¹⁴⁹ Delibera del consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

¹⁵⁰ cfr. d.p.g. 104/2020

“DEFR 2020 – Integrazione alla Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale 2020”¹⁵¹.

La proposta di deliberazione ha tra i suoi allegati, per la prima volta, il documento denominato *Toscana Carbon Neutral, strategia regionale per il contrasto ai cambiamenti climatici* che in accoglimento del parere di merito della Quarta commissione, viene stralciato dall’intera proposta di deliberazione.

L’atto sarà altresì sottoposto ad attività emendativa, per iniziativa della Giunta regionale, sempre in commissione e approderà in aula il 23 giugno 2020 a pochi giorni di distanza dall’assegnazione della proposta di deliberazione 563 “Documento di economia e Finanza regionale (DEFR 2021)”¹⁵².

Il nuovo DEFR 2021, assegnato il 14 luglio 2020 è licenziato dalla Prima Commissione abbastanza in fretta (29 luglio 2020): l’unico allegato alla proposta di deliberazione dedica un capitolo alle previsioni economiche per il triennio 2020-2022, uno al quadro finanziario regionale e alla manovra per il 2021, infine elenca le priorità regionali suddivise per i 24 Progetti regionali e il quadro aggiornato degli indicatori di risultato degli stessi.

2. LA UNDICESIMA LEGISLATURA

Come già preannunciato l’undicesima legislatura prende avvio con l’insediamento del Consiglio regionale il 19 ottobre 2020 e nel rispetto dell’articolo 32 dello Statuto il neo eletto presidente della giunta illustra il programma di governo e presenta i componenti della giunta.

Per quanto concerne la Prima Commissione, insediatasi il 12 novembre 2020, è assegnata sul finire dell’anno 2020 la proposta di deliberazione 29 “Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione articolo 9, comma 1, l.r. 1/2015”¹⁵³ contestualmente agli atti riguardanti la manovra di bilancio:

- la proposta di legge n. 15 “Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l’anno 2021”;
- la proposta di legge n. 14 “Legge di stabilità per l’anno 2021”;
- la proposta di legge n. 11 “Bilancio di previsione finanziario 2021-2023”.

Tutti atti di iniziativa della Giunta regionale, per i quali si segnala la contrazione dei tempi tra assegnazione e parere (4 dicembre, 17 dicembre), considerato che la Prima Commissione raccoglie i pareri di merito e secondari delle altre quattro commissioni¹⁵⁴ nonché i pareri obbligatori del Consiglio delle

¹⁵¹ Deliberazione del Consiglio regionale 23 giugno 2020, n. 38

¹⁵² Deliberazione del Consiglio regionale 30 luglio 2020, n. 49

¹⁵³ Deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2020, n. 78

¹⁵⁴ Le commissioni consiliari nell’undicesima legislatura sono passate da 4 a 5, con l’istituzione della Quinta commissione per la competenza delle seguenti materie: istruzione, formazione, beni e attività culturali.

autonomie locali, della Commissione per le pari opportunità e della Conferenza permanente delle autonomie sociali.

La Nota di aggiornamento al DEFR (NADEFR) 2021, “*rappresenta il primo appuntamento programmatico della nuova legislatura, a cui seguirà il Programma regionale di sviluppo (PRS) 2021-2025. Essa consente di avviare già l’attuazione del Programma di governo 2020-2025, approvato dal Consiglio regionale con risoluzione 1 del 21 ottobre 2020, proiettandone le priorità in un orizzonte triennale verso un nuovo ciclo di programmazione regionale e comunitario. In particolare, nella sua natura di atto che aggiorna le priorità del DEFR 2021 - che già ha posto le basi di alcune scelte per fronteggiare la crisi pandemica e ripensare il modello di sviluppo della nostra regione - la Nota di aggiornamento eredita alcune scelte politiche e programmatiche nel quadro di interventi impostati ed in corso di realizzazione e, al tempo stesso, guarda in prospettiva alla definizione di nuovi interventi tenendo conto delle evoluzioni, in questi mesi, del quadro di programmazione regionale, nazionale ed internazionale.*” “*L’individuazione degli interventi da realizzare nel 2021 sarà invece rinviata ad un documento di integrazione della NADEFR 2021 che, in attesa del nuovo Programma regionale di sviluppo (PRS) individuerà gli interventi sulla struttura dei 24 progetti regionali del PRS 2016-2020, rivedendoli ed implementandoli alla luce delle priorità del presente documento. L’implementazione del Programma di governo richiederà inoltre la collaborazione sinergica di tutti gli elementi che compongono l’amministrazione regionale, compreso il rilevante apporto dei numerosi enti strumentali della Regione e degli organismi in house, che saranno inclusi nel sistema della programmazione regionale.*”¹⁵⁵

¹⁵⁵ Cfr. del.c.r. 78/2020, allegato A, capitolo 2, pagina 10

LA FASE DI APPROVAZIONE DEL PIANO REGIONALE CAVE: IL RAGGIUNGIMENTO DI UN TRAGUARDO DI LEGISLATURA

Rossana Bardocci e Silvia Fantini

1. ITER ISTRUTTORIO E DI APPROVAZIONE FINALE

Il Piano regionale cave (PRC) è stata approvato in via definitiva dal Consiglio regionale con deliberazione 47 del 21 luglio 2020, a quasi quattro anni dall'avvio del procedimento da parte della Giunta (agosto 2016).

I tempi per l'adozione (febbraio/luglio 2019) e l'approvazione (luglio 2019/agosto 2020) da parte del Consiglio sono stati comunque relativamente brevi (complice forse la fine della legislatura), se si considera la complessità dell'atto: il PRC è infatti lo strumento di pianificazione territoriale, parte del piano di indirizzo territoriale (PIT), con il quale la Regione persegue "le finalità di tutela, valorizzazione, utilizzo dei materiali di cava in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile, privilegiando il riuso dei materiali assimilabili".

Si tratta in effetti di un atto per il quale valgono le procedure di adozione e approvazione individuate per la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale dalla legge regionale sul governo del territorio (l.r. 65/2014), oltre a conformarsi a quanto previsto dalla normativa in materia di programmazione (l.r. 1/2015) e dalla legge regionale 10 del 12 febbraio 2010 per quanto riguarda il processo di Valutazione ambientale strategica (VAS).

Nello specifico, il procedimento individuato dal titolo II della legge regionale 65/2014 prevede l'adozione del piano, l'entrata in vigore delle misure di salvaguardia, quindi la fase (60 giorni) in cui gli enti pubblici e i cittadini possono esprimere le proprie osservazioni e infine l'approvazione finale dell'atto di pianificazione comprensivo delle controdeduzioni e le eventuali conseguenti revisioni del piano. Ricordiamo anche che ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 35/2015 il PRC ha validità a tempo indeterminato.

Nel 2020 le Commissioni Seconda e Quarta hanno portato a compimento la seconda fase del procedimento, ovvero quella di approvazione del piano.

Nella tabella sottostante viene riportata la tempistica di ogni singola fase del procedimento.

Tempi procedure approvazione Piano regionale cave		
Fasi del procedimento	Data <i>(gg/mm/aaaa)</i>	Giorni
Avvio del procedimento (Giunta regionale)	1° agosto 2016	
Ex art. 48 –informativa svolta in Consiglio regionale su documento preliminare della Giunta regionale	11 ottobre 2016	71
Trasmissione proposta PRC della Giunta e assegnazione alle commissioni referenti 2^ e 4^	28 febbraio 2019	870
Licenziato in commissione	25 luglio 2019	147
Approvazione in aula delibera di adozione PRC	31 luglio 2019	6
Pubblicazione avviso di adozione sul BURT e decorrenza dei 60 giorni per osservazioni	21/8/2019	21
Delibera Giunta regionale con controdeduzioni	3/2/2020	166
Proposta di approvazione finale licenziata in commissione	15/7/2020	163
Approvazione definitiva PRC in aula	21/7/2020	6
Pubblicazione avviso di approvazione sul BURT	19/8/2020	29
Totale		1479

Come previsto dalle procedure vigenti, l'avviso di adozione del piano è stato pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana del 21 agosto 2019. Entro il 20 ottobre 2019 chiunque poteva presentare osservazioni.

A seguito dell'avviso sono pervenute:

- al Consiglio regionale: 171 osservazioni (suddivise in 813 sub-osservazioni) e 14 osservazioni oltre i termini; queste ultime sono state comunque valutate ai fini dell'accoglimento, se utili all'aggiornamento del quadro conoscitivo o per una più precisa definizione dei contenuti del piano;
- al NURV in relazione alla VAS: 32 osservazioni.

Considerando anche le osservazioni pervenute oltre i termini e le osservazioni ai soli fini VAS, il numero totale delle sub-osservazioni riportate nel Registro istruttorio è 950, suddivise secondo un elenco di parole chiave.

La Giunta regionale, con deliberazione 106 del 3 febbraio 2020, ha trasmesso al Consiglio regionale gli esiti dell'istruttoria tecnica effettuata sulle osservazioni presentate sul Piano regionale cave (PRC), adottato con deliberazione del Consiglio regionale 61 del 31 luglio 2019.

Le Commissioni Seconda e Quarta sono state incaricate di esaminare le controdeduzioni effettuate e le conseguenti proposte di modifica e di procedere all'approvazione definitiva del Piano regionale cave, predisponendo una specifica proposta di deliberazione per l'esame conclusivo in aula.

Le Commissioni Seconda e Quarta hanno effettuato diverse sedute per l'illustrazione delle osservazioni pervenute, delle controdeduzioni della Giunta regionale, per l'esame di ulteriori contributi pervenuti e degli emendamenti proposti da vari consiglieri, che sono stati esaminati e valutati ai fini dell'approvazione finale del piano.

Contestualmente i presidenti delle commissioni hanno anche costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico per effettuare una preistruttoria di tutta la documentazione.

Nella seduta congiunta del 15 luglio 2020 le commissioni hanno approvato infine il nuovo Piano regionale cave. Le modifiche effettuate, che comunque non alterano l'impianto generale del piano, rispetto alla proposta contenuta nella delibera 106/2020 della Giunta regionale, riguardano i seguenti elaborati:

- PR02 – DISCIPLINA DEL PIANO;
- PR08 – GIACIMENTI – *Atlante delle tavole di dettaglio per la definizione dei giacimenti;*

e conseguentemente a tutti gli elaborati correlati.

Il Consiglio regionale ha approvato il Piano regionale cave il 21 luglio 2020, apportando alcune modifiche alla Relazione generale di piano e alla Disciplina di piano.

2. I CONTENUTI DEL PIANO REGIONALE CAVE

Quadro conoscitivo

Il quadro conoscitivo del Piano Regionale Cave è costituito da un insieme di informazioni e studi che ha consentito di analizzare le risorse suscettibili di attività estrattive rispetto ai seguenti livelli strutturali: territoriale, paesaggistico, geologico, ambientale ed economico. La ricognizione fa riferimento ai due settori di produzione dei materiali di cava, ovvero per usi industriali e per costruzioni e per usi ornamentali. Risultano censite 644 aree, di cui 491 riguardanti i materiali per usi industriali e per costruzioni e 153 relative ai materiali per usi ornamentali.

Per ciascuna area è stata predisposta una scheda monografica, articolata in più sezioni, contenente i dati identificativi e conoscitivi finalizzati ad inquadrare la risorsa nel contesto territoriale e geomorfologico di riferimento, oltre che ad evidenziarne le relazioni con i principali vincoli di natura paesaggistico-ambientale e con lo stato della pianificazione, sia di settore che comunale.

All'interno del quadro conoscitivo vi è anche la ricognizione (provincia per provincia) delle cave dismesse e di quelle inattive, attuata mediante il

censimento di più di 2.400 siti: tale ricognizione costituisce un supporto per l'elaborazione degli strumenti urbanistici comunali, ai quali spetta il compito di verificare la sussistenza delle condizioni per classificare "dismesso" un sito estrattivo e individuare quelli che necessitano di interventi di recupero e di riqualificazione ambientale.

Obiettivi generali

Il Piano individua tre obiettivi generali, articolati in obiettivi specifici, quali pilastri fondanti delle politiche del settore:

1. approvvigionamento sostenibile e tutela delle risorse minerarie;

- migliorare la conoscenza delle risorse minerarie, in termini di disponibilità, tipologia e localizzazione;
- migliorare la conoscenza della disponibilità di materiale assimilabile proveniente dal riuso degli scarti delle lavorazioni dell'industria e delle costruzioni, in termini di tipologia e relative quantità;
- ridurre la dipendenza dalle importazioni e perseguire l'autosufficienza locale, intesa come ambiti territoriali variabili in funzione delle tipologie di materiale e di impiego;
- garantire la disponibilità delle risorse minerarie con politiche territoriali coerenti e coordinate;
- contenere il prelievo delle risorse non rinnovabili anche attraverso il recupero dei rifiuti speciali non pericolosi nel territorio e provenienti dalle attività di costruzione e demolizione;

2. sostenibilità ambientale, paesaggistica e territoriale;

- promuovere il riuso dei materiali riutilizzabili e assimilabili ai materiali di cava in relazione alla stima dei fabbisogni dei materiali da estrarre, tenendo conto della stima dei materiali riutilizzabili e assimilabili;
- localizzare le attività estrattive secondo criteri di sostenibilità ambientale, paesaggistica e territoriale, privilegiando i siti già autorizzati, i siti estrattivi dismessi e le aree degradate;
- promuovere la gestione sostenibile delle attività estrattive, nel rispetto degli equilibri ambientali, paesaggistici e territoriali, anche attraverso un'efficace risistemazione dei luoghi dopo la cessazione delle attività estrattive;
- promuovere il recupero di aree di escavazione dismesse, in abbandono o non recuperate, per le quali non esistono garanzie per l'effettivo recupero;

3. sostenibilità economica e sociale;

- valorizzare e sostenere le filiere produttive locali;
- valorizzazione dei materiali da estrazione;

- promuovere la responsabilità ambientale e sociale delle imprese operanti nel settore estrattivo;
- promuovere il coordinamento delle attività estrattive ai fini di assicurare la sicurezza.

Il Piano individua i giacimenti ed i giacimenti potenziali: i primi, costituenti invariante strutturale, sono aree vocate ad attività estrattiva, all'interno delle quali i comuni possono individuare le aree a destinazione estrattiva; i secondi, che non costituiscono invariante strutturale, sono aree all'interno delle quali potrebbe svilupparsi l'attività estrattiva a seguito di un maggiore approfondimento di indagine da sviluppare a livello della pianificazione locale.

Per la perimetrazione dei giacimenti si è fatto ricorso ad un'analisi multicriteriale, con la quale sono state valutate diverse componenti, ambientali, territoriali e paesaggistiche, capaci di incidere sull'attività estrattiva. I criteri individuati sono stati classificati in escludenti e condizionanti: alla prima categoria appartengono ad esempio le disposizioni dedotte da leggi statali, regionali, da piani nazionali e regionali che non consentono l'esercizio delle attività estrattive; alla seconda categoria appartengono tutti gli altri fattori che possono condizionare lo svolgimento delle attività estrattive fino al punto di prevederne l'esclusione.

Il Piano individua anche i comprensori, ovvero giacimenti con uniformità di materiale e prossimità geografica, e gli obiettivi di produzione sostenibile, ripartiti in funzione dei fabbisogni su ogni comprensorio.

In totale sono stati individuati 98 comprensori che coinvolgono 139 comuni della Toscana e sono distinguibili nelle due macrocategorie in base alle tipologie di materiali: quelli caratterizzati da prodotti destinati ad usi industriali e per costruzioni e opere civili, e quelli caratterizzati da prodotti per usi ornamentali. All'interno dei questi ultimi sono ricompresi i comprensori dei marmi delle Alpi Apuane così come individuati dal Piano paesaggistico regionale PIT-PPR.

Il primo gruppo è composto da 68 comprensori, il secondo è composto da 30 comprensori, dei quali 11 nei territori dei comuni ricadenti nell'area apuo-versiliese.

I Comprensori, insieme all'individuazione dei giacimenti ed agli obiettivi di produzione sostenibile, hanno effetto prescrittivo in materia di pianificazione territoriale.

L'esercizio dell'attività estrattiva

I comuni attraverso l'adeguamento degli atti di governo del territorio comunale garantiscono che le destinazioni urbanistiche non compromettano lo sfruttamento del giacimento individuato dal PRC.

L'esercizio dell'attività estrattiva è affrontato nel PRC anche attraverso la definizione di criteri ed indirizzi rivolti alla pianificazione comunale con l'obiettivo di ridurre o mitigare gli impatti connessi all'attività di cava, ma anche

attraverso indirizzi di tipo gestionale da attuarsi in contesti ambientali di anomalia geochimica o a fronte di tecniche di lavorazione particolarmente complesse.

Monitoraggio

Oltre al monitoraggio previsto per gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica dalle norme per il governo del territorio (articolo 15 l.r. 65/2014), la Regione effettua il monitoraggio della ripartizione delle quote di produzione sostenibile, il monitoraggio annuale dell'andamento delle attività estrattive e, su base quinquennale, verifica la rispondenza delle volumetrie estratte rispetto al fabbisogno e agli obiettivi di produzione sostenibile, al fine di valutare lo stato di attuazione del piano e l'opportunità di azioni di adeguamento tramite modifiche al PRC. In fase di prima applicazione del PRC tale verifica viene eseguita entro tre anni.

Si ricorda che il riferimento temporale degli obiettivi di produzione sostenibile del piano è di venti anni.

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

Luisa Roggi

1. L'ANALISI EX ANTE

1.1 LE SCHEDE DI FATTIBILITÀ

L'analisi ex ante viene svolta mediante l'analisi di fattibilità delle proposte di legge, ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto, degli articoli 4 e 7 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia della qualità della normazione) e degli articoli 150 e 153 del regolamento 24 febbraio 2015, n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale). L'analisi si realizza attraverso la redazione di una "scheda preliminare per la valutazione delle proposte di legge", che contribuisce a formare la documentazione a corredo delle proposte di legge all'esame delle commissioni consiliari permanenti durante l'istruttoria. La scheda viene redatta per le proposte di legge individuate secondo criteri di inclusione predefiniti¹⁵⁶, assegnate alle commissioni permanenti per il parere referente.

Nel corso del 2020 sono state approvate in totale 82¹⁵⁷ leggi regionali, in parte relative alla fine della decima legislatura ed in parte relative all'inizio dell'undicesima legislatura. Tra le 81 leggi ordinarie, al netto di quelle votate direttamente in aula, le leggi corrispondenti a proposte rientranti nei criteri di inclusione sono 65¹⁵⁸, tutte corredate, nella fase istruttoria, dalla scheda preliminare.

¹⁵⁶ Tali criteri, adottati dal mese di marzo 2011, prevedono la redazione della scheda per tutte le proposte di legge assegnate alle commissioni permanenti per il parere referente, anche nel caso in cui non vi siano osservazioni dal punto di vista organizzativo o procedurale, con l'esclusione delle leggi di bilancio (previsione, variazioni ed assestamento) e della legge di approvazione del consuntivo. Le schede vengono prodotte solo per la commissione competente ad esprimere il parere referente, salvo i casi di proposte di legge aventi carattere trasversale, come la legge di stabilità e la legge di manutenzione, per le quali le osservazioni contenute nella scheda vengono trasmesse, secondo le rispettive competenze, anche alle commissioni che esprimono parere secondario.

¹⁵⁷ Tra le 82 leggi del 2020, 81 sono quelle ordinarie ed 1 è la legge di modifica statutaria con la quale è stata istituita una commissione permanente competente in materia di politiche europee e relazioni internazionali.

¹⁵⁸ Le 65 leggi ordinarie sono ottenute escludendo le 11 leggi votate direttamente in aula senza istruttoria nella commissione competente per la materia di riferimento (9 leggi nella decima legislatura e 2 leggi nell'undicesima legislatura), oltre che le 5 leggi non rientranti nei criteri per la redazione della scheda (3 leggi nella decima legislatura e 2 leggi nell'undicesima legislatura).

Nella Tabella 1 sono riportati, in forma aggregata, alcuni dati di dettaglio relativi alle schede redatte dall'ufficio sulle proposte che hanno dato origine alle 65 leggi del 2020, distinte rispetto alla legislatura di riferimento.

Tabella n. 1 – Leggi approvate nel 2020 e relative schede preliminari per la valutazione delle proposte di legge

Leggi ordinarie approvate rientranti nei criteri di inclusione		Leggi con scheda	Schede con osservazioni	Schede con osservazioni accolte	Schede con osservazioni non accolte
X Legislatura	57	57	22	16	6
		(100%)	(39%)	(73%)	(27%)
XI Legislatura	8	8	2	1	1
		(100%)	(25%)	(50%)	(50%)
Totale	65	65	24	17	7
		(100%)	(37%)	(71%)	(29%)

Come sappiamo, l'anno 2020 è stato caratterizzato dall'improvvisa emergenza sanitaria da Covid-19 che, esclusi i primi due mesi, si è protratta per tutto l'anno, assumendo le caratteristiche di una vera e propria pandemia. Per la necessità di garantire il distanziamento interpersonale si è dovuto adeguare le modalità operative non solo per lo svolgimento delle sedute delle commissioni, ma anche per la realizzazione dei lavori di istruttoria tecnica delle proposte di legge nell'ambito dei gruppi di lavoro appositamente costituiti. Con il ricorso allo smart working è stato necessario partecipare ai lavori e confrontarsi "a distanza", utilizzando le infrastrutture informatiche e l'interazione mediante videoconferenza. Nonostante qualche difficoltà dovuta alla mancanza del contatto diretto, sia con i consiglieri regionali - per gli aspetti di merito - sia con i funzionari coinvolti nei lavori di istruttoria - per gli aspetti tecnico-legislativi - anche nel corso del 2020 è stata comunque adottata la metodologia di lavoro, ormai sistematica, con la quale i rilievi al testo assegnato, contenuti nella scheda di fattibilità, vengono esaminati nel corso dei lavori dei gruppi costituiti ad hoc. In tali gruppi si è così pervenuti ad una proposta di integrazione o di riformulazione del testo assegnato, in accordo alle diverse e specifiche competenze dei funzionari degli uffici tecnici del Consiglio e della Giunta regionale coinvolti (e dell'eventuale rappresentante politico della commissione).

Anche nel 2020 il nostro ufficio ha quindi dato il pieno contributo, per quanto di competenza, alla stesura testuale delle proposte di legge, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale: l'illustrazione e

l'evidenziazione delle criticità già segnalate nella scheda di fattibilità hanno permesso di proporre suggerimenti per la modifica del testo in esame, così come è stato possibile proporre soluzioni sulle eventuali nuove istanze sopraggiunte durante i lavori di istruttoria. Questo, naturalmente, si è verificato anche nei casi in cui la commissione competente ha esaminato congiuntamente e dato il proprio parere su proposte di legge di contenuto analogo presentate sia dalla Giunta che nell'ambito del Consiglio regionale, nei quali i lavori istruttori sono confluiti nella riscrittura di un testo unificato delle proposte. Citiamo, a tal proposito, la legge regionale 5 giugno 2020, n. 35 (Disposizioni per la tutela delle prestazioni professionali rese a favore dell'amministrazione regionale e locale e della committenza privata nell'ambito di procedimenti amministrativi. Modifiche alla l.r. 73/2008) sulla quale, con i lavori della Prima Commissione, sono confluite le proposte di legge 344, di iniziativa consiliare, e 377 della Giunta regionale, e la legge regionale 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) ottenuta, con i lavori istruttori della Seconda Commissione, dalla unificazione delle proposte 314 e 430, rispettivamente del Consiglio e della Giunta regionale.

Tra i casi di notevole impegno dell'ufficio ricordiamo la legge regionale 22 luglio 2020, n. 65 (Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano). La legge ha avuto un lungo percorso istruttorio, nell'ambito della Terza Commissione, attraverso vari mesi che hanno interessato, dall'assegnazione della proposta di legge 400 alla commissione, avvenuta a settembre del 2019, tutto il primo semestre del 2020, con impegno continuativo dal mese di febbraio in poi, una volta realizzate le specifiche consultazioni sul testo proposto dalla Giunta regionale. La legge regionale, anche in recepimento del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017), promuove gli enti e stabilisce le modalità per il coinvolgimento di tali soggetti nelle funzioni regionali di programmazione e nella realizzazione di specifici progetti, rendendo sistematica la collaborazione tra Regione e altre pubbliche amministrazioni, da una parte, ed enti del Terzo settore, dall'altra. Nei lavori di approfondita analisi del gruppo tecnico costituito sono state esaminate le numerose proposte emendative dei soggetti consultati e, in particolare, per quanto concerne i rilievi segnalati nella scheda di fattibilità, è stata riformulata la tempistica delle norme transitorie e delle abrogazioni previste, necessaria anche per il recepimento delle disposizioni statali di riferimento. L'approvazione della legge regionale 65/2020 è pertanto il risultato di un lavoro condiviso di analisi e di sintesi di un gruppo (attraverso approfondimento, confronto e condivisione) che ha preso avvio, tra l'altro, proprio in coincidenza al sopraggiungere dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e per questo nell'iter istruttorio ha dovuto da subito adeguarsi alle nuove modalità di interazione già citate.

Con riferimento alle politiche sociali e socio-sanitarie di competenza della Terza Commissione, su cui l'ufficio ha dato il suo contributo per giungere ad un testo tecnicamente condiviso, citiamo anche la legge regionale 3 gennaio 2020, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla

persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009). La legge ha però attraversato la fase istruttoria completamente nel 2019 e per questo è stata trattata nel precedente Rapporto sulla legislazione.

Per quanto riguarda le materie della Quarta Commissione, nel corso del 2020 l'ufficio è stato impegnato, tra l'altro, nell'iter della proposta di iniziativa della Giunta regionale riguardante l'importante materia della protezione civile, scaturita, dopo alcuni mesi di istruttoria, nell'approvazione della legge regionale 25 giugno 2020, n. 45 (Sistema regionale della protezione civile e disciplina delle relative attività). La legge è stata motivata dalla necessità di adeguare il sistema regionale di protezione civile al mutato quadro di riferimento nazionale (Codice di protezione civile) così come al nuovo assetto determinato dalla legge regionale 22/2015 che ha introdotto il riordino delle funzioni provinciali. Sulla proposta di legge in esame (proposta 421) l'ufficio ha evidenziato nella propria scheda che a causa dei numerosi atti per la disciplina di dettaglio, di cui è prevista l'approvazione a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale (in particolare deliberazioni della Giunta regionale, ma anche del Consiglio regionale, oltre a decreti dirigenziali), non era possibile avere un quadro esaustivo sul sistema di protezione civile regionale che si intendeva realizzare, che per tutti i soggetti coinvolti definisse sia gli aspetti organizzativi che quelli procedurali. Alla legge è stato comunque mantenuto l'impianto iniziale e pertanto, fino all'approvazione di tutti gli atti previsti, non sarà definito appieno il quadro di riferimento e non sarà possibile cogliere del tutto proprio gli elementi di novità rispetto al sistema previgente.

1.2 LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le "clausole valutative" sono strumenti per la valutazione ex post, anche periodica, sul raggiungimento delle finalità e degli effetti prodotti dagli atti normativi, con le quali il Consiglio regionale può esercitare la funzione di controllo e di valutazione. Il loro inserimento nelle leggi regionali è disciplinato da varie fonti. In particolare, lo Statuto, all'articolo 45, prevede "*l'inserimento di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie ai fini di valutare gli effetti prodotti dalle leggi*" e la legge regionale 55/2008¹⁵⁹ 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*".

Poiché le clausole valutative consentono di prefigurare la valutazione dei risultati ottenuti dall'attuazione degli interventi regionali (quindi, ex post) fin dalla fase di progettazione o di istruttoria degli interventi normativi, e per questo

¹⁵⁹ Legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

vengono inserite nelle proposte legislative nella fase ex ante, ne illustriamo i casi proprio in questa parte della relazione per il Rapporto sulla legislazione.

Tabella n. 2 – Le clausole valutative nelle leggi regionali

Clausole valutative	Numero
Nuove, approvate nel 2020	2
Totale approvate	78
Totale vigenti	69

Come indicato nella Tabella 2, nel 2020 sono state approvate due leggi che contengono una nuova clausola valutativa:

- la legge regionale 3 marzo 2020, n. 16 (Misure per il sostegno alle imprese start up innovative e disposizioni di semplificazione. Modifiche alla l.r. 71/2017), all'articolo 22;
- la 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), all'articolo 6.

La proposta di legge 428 di iniziativa consiliare, che ha originato la legge regionale 16/2020 sulle misure di sostegno alle imprese start up innovative, conteneva già una clausola valutativa, data la volontà espressa in tal senso dai proponenti. Nel corso dei lavori istruttori nell'ambito della Seconda Commissione, questa è stata comunque approvata con piccole modifiche, anche in accoglimento del suggerimento inoltrato nell'ambito della scheda redatta dall'ufficio, che ne aveva proposto l'integrazione.

L'inserimento di una clausola valutativa nella legge che promuove la figura dell'amministratore di sostegno (l.r. 18/2020) non è stato proposto nella scheda preliminare redatta sulla proposta di legge 414 di iniziativa della Giunta regionale. Nella fase istruttoria in Terza Commissione è però emersa tale volontà ed è stata fatta la specifica richiesta al nostro ufficio di dare supporto per contemperare le esigenze conoscitive diverse, provenienti dai consiglieri, con una adeguata scrittura tecnica per la valutazione ex post. E' stato quindi approvato uno specifico articolo che consente al Consiglio regionale di valutare l'attuazione e di verificare gli esiti della legge con periodicità sistematica, avvalendosi della specifica relazione che la Giunta deve inviare, con contenuti specifici rispetto alle attività di formazione messe in campo per promuovere la divulgazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno e l'implementazione di sportelli informativi su tale figura.

Nei venti anni di utilizzo di questo strumento per la valutazione degli interventi regionali, a partire dall'anno 2000, con le due clausole valutative approvate nel 2020 il Consiglio regionale ha approvato in totale 78 clausole valutative su leggi regionali¹⁶⁰. Le clausole vigenti sono però 69, poiché negli anni alcune leggi che le contenevano sono state abrogate.

2. L'ANALISI EX POST

2.1 LE NOTE INFORMATIVE

Le “Note informative sull’attuazione delle politiche regionali” sono documenti redatti dall’ufficio con i quali sono illustrati, dopo elaborazione ed eventuale integrazione, i dati e le informazioni contenute nelle relazioni prodotte dagli uffici della Giunta regionale¹⁶¹, in ottemperanza a quanto è previsto nelle clausole valutative. Le Note descrivono in maniera sintetica le modalità di attuazione della legge regionale di riferimento e i risultati conseguiti nel raggiungimento delle finalità prefissate, oltre che le eventuali criticità rilevate proprio nell’applicazione delle disposizioni.

Nel 2020 sono state predisposte due Note informative, come riportato nella Tabella 3.

Tabella n. 3 – Le note informative sull’attuazione delle politiche regionali redatte nel 2020

Nota informativa	Titolo	Legge valutata
43/2020	Il punto sull’esercizio associato delle funzioni comunali svolte tramite le Unioni di Comuni – uno sguardo agli adempimenti previsti dalla l.r. 68/2011	Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali)
44/2020	Fondo regionale per la non autosufficienza: dieci anni di attuazione della l.r. 66/2008	Legge regionale 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza)

La Nota informativa n. 43 prende spunto dalla relazione approvata con decisione della Giunta regionale 23 dicembre 2019, n. 11, presentata al Consiglio regionale ai sensi dell’articolo 108 della legge regionale 27 dicembre 2011, n.

¹⁶⁰ Non consideriamo, in tale contesto, le norme di rendicontazione inserite su deliberazioni consiliari, nei primi anni di utilizzo di questo strumento.

¹⁶¹ Si tratta delle relazioni correntemente definite “di ritorno”.

68¹⁶². Il documento approfondisce l'attuazione dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite le unioni di comuni, connesso alle contribuzioni disposte dalla Regione Toscana sulla base dell'articolo 90 della stessa legge. Inoltre, traccia un'ipotesi di lavoro per l'implementazione della governance territoriale nella sua complessa articolazione e per una collaborazione sempre più stretta con gli enti locali, in un'ottica di rete.

La seconda Nota, la 44, è stata elaborata sulla base delle relazioni prodotte dalla Giunta regionale fino al 2020 in attuazione di quanto previsto nella clausola valutativa presente all'articolo 20 della legge regionale 66/2008¹⁶³, che ha istituito il Fondo regionale per la non autosufficienza. Dopo oltre un decennio dall'approvazione della legge è sembrato opportuno, infatti, descrivere i principali aspetti attuativi della legge, avendo la finalità, in particolare, di fare emergere gli elementi che sono stati risolti e le criticità che sono state superate, ma anche le questioni che sono ancora aperte rispetto a quanto già evidenziato nel precedente report (Nota informativa n. 28/2013). Ricordiamo che il Fondo è stato istituito con la finalità di introdurre un sistema di welfare rivolto agli anziani e ai non autosufficienti, con il quale dare risposte assistenziali personalizzate che favoriscano i percorsi di tipo domiciliare, allo scopo di consentire ad una quantità crescente di anziani di essere curata ed assistita a casa - quando ciò è appropriato - evitando in tal modo il disagio del ricovero permanente in residenza sanitaria assistenziale.

L'analisi sui dati presenti nelle relazioni della Giunta regionale, elaborati anche con le informazioni integrative fornite dagli uffici competenti della Giunta, ha evidenziato che sono stati fatti avanzamenti su alcuni aspetti ma anche che persistono alcune criticità. In particolare:

- la spesa per le prestazioni erogate è prevalentemente distribuita nell'area di intervento domiciliare (circa due terzi del totale). Ciò sembrerebbe in linea con quanto auspicato dalla legge, ma per trarre tale conclusione sarebbe necessaria un'attenta analisi sui bisogni degli assistiti e sull'effettiva risposta assistenziale da questi ricevuta, cioè su dati non al momento disponibili;
- il sistema informativo sulla non autosufficienza soddisfa l'obbligo informativo verso il livello centrale, ma sono presenti elementi di incertezza e di disomogeneità dei dati che non consentono un confronto affidabile a livello regionale sulle prestazioni erogate e sulle persone assistite;
- l'attesa per la risposta assistenziale supera i tempi previsti dalla legge. In particolare per quanto riguarda gli inserimenti permanenti in strutture residenziali, fino al 2019 non si è registrato neppure un apprezzabile miglioramento tendenziale nella riduzione dell'attesa. Sono quindi necessarie soluzioni organizzative capaci di dare una risposta tempestiva, oltre che appropriata.

¹⁶² Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

¹⁶³ Legge regionale 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza).

Fino al 2020 sono complessivamente 44 le Note informative sull'attuazione delle politiche regionali redatte dall'ufficio. Per vari motivi il numero non coincide con quello delle relazioni che la Giunta regionale ha trasmesso al Consiglio, secondo quanto è stabilito dalle clausole valutative. Da un lato, infatti, non per tutte le clausole valutative la Giunta regionale adempie all'impegno nei confronti del Consiglio e, dall'altro, anche se di norma viene elaborata una Nota informativa per ciascuna relazione di ritorno, l'ufficio non redige un documento specifico nei casi in cui la relazione non appporti informazioni aggiuntive a quanto ha precedentemente pubblicato e quando le tematiche di valutazione contenute nella clausola valutativa possono considerarsi ormai soddisfatte. Di contro, è necessario evidenziare che su alcune leggi regionali sono stati predisposti più documenti di attuazione, relativi alle successive rendicontazioni inviate al Consiglio in conformità alla tempistica prestabilita, e che talvolta l'ufficio decide di elaborare una Nota anche se nella specifica legge non è presente una clausola valutativa.

2.2 LE RICERCHE VALUTATIVE

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

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

Sul piano metodologico, ogni ricerca finalizzata alla valutazione di interventi e di politiche pubbliche richiede la stesura preventiva di un documento tecnico progettuale – "disegno di ricerca" - nel quale vengono individuati, definiti e progettati tutti gli elementi che la caratterizzano, compresi i tempi entro i quali il soggetto esterno che realizza la ricerca è tenuto a consegnare il report finale. Nel complesso quadro delle competenze e dei soggetti coinvolti nella realizzazione di un tale obiettivo (consiglieri e Ufficio di presidenza del Consiglio – settore

consiliare competente in materia di valutazione delle politiche – ente di ricerca che dovrà realizzare la ricerca valutativa) il nostro ufficio assume il ruolo di coordinamento e di intermediazione tecnica tra il bisogno valutativo espresso dal livello politico e la realizzazione vera e propria della ricerca, sia sul piano metodologico che sul piano operativo, svolta da un qualificato ente di ricerca. E' quindi per questo che al nostro ufficio spetta, in particolare, di redigere il disegno delle ricerche valutative che, di prassi, sono poi affidate alla realizzazione da parte dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET).

Fino ad oggi per il Consiglio regionale sono state realizzate, in modo discontinuo, 6 ricerche valutative, tutte ad opera dell'IRPET. Come già accaduto nell'anno precedente, lo studio valutativo sul gioco d'azzardo patologico definito con il progetto elaborato dall'ufficio nel 2019 e previsto per il 2020, non è stato realizzato per sopravvenute diverse priorità del Consiglio regionale.

3. LA DECIMA LEGISLATURA: GLI ASPETTI ANCORA APERTI

A conclusione della decima legislatura riteniamo utile una riflessione che riguarda in modo specifico le attività di analisi ex post.

Tra i due filoni di attività svolte dall'ufficio per l'assistenza ai consiglieri ed alle commissioni, quelle riconducibili alla fase ex ante sono ormai da ritenere consolidate, dato il ruolo riconosciuto all'ufficio riguardo il contributo reso nell'iter istruttorio delle proposte di legge e, in particolare, nella predisposizione di norme - clausole valutative - con le quali viene progettata la valutazione ex post degli interventi regionali. Non altrettanto, invece, può dirsi a proposito delle attività collocabili temporalmente nella fase ex post¹⁶⁴.

Sappiamo bene che il processo legislativo nella sua completezza è un processo di tipo circolare. Inizia con la progettazione degli interventi, prosegue con la loro approvazione e la successiva attuazione, e si conclude con la valutazione della fase attuativa e degli effetti prodotti dalla loro implementazione, con la quale si ottengono gli elementi informativi necessari per stabilire se si sono raggiunte le finalità prefissate ed, eventualmente, se sono opportuni alcuni correttivi alle norme. Viene così dato l'input per una nuova fase progettuale e, conseguentemente, per un nuovo processo circolare. E' pertanto chiaro che le attività con le quali l'ufficio dà supporto alle commissioni fanno parte di un continuum nel quale le une sono strettamente correlate alle altre, e consentono di soddisfare l'esigenza di supporto tecnico-metodologico per l'adempimento delle funzioni consiliari. Funzioni che, come già ricordato nei paragrafi precedenti, comprendono quelle di valutazione e di controllo degli atti normativi e delle politiche regionali, individuabili negli strumenti istituzionali, normativi e regolamentari che forniscono la necessaria legittimazione al supporto specialistico

¹⁶⁴ 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.

offerto dall'ufficio competente sulle attività di valutazione e di controllo delle politiche.

Ancora oggi, invece, sebbene siano trascorsi circa venti anni da quando sono stati introdotti in modo sperimentale tali strumenti, non sempre si registra l'auspicata richiesta di supporto tecnico per l'esercizio della funzione valutativa e, conseguentemente, le attività riconducibili alla fase ex post svolte dall'ufficio risultano sottoutilizzate. Nell'undicesima legislatura da poco avviata è quindi da sperare che sempre di più si faccia ricorso a queste attività, in ausilio ad un'esigenza valutativa che, di contro, a livello politico appare sempre più avvertita, senza tuttavia trovare ancora una concreta espressione nei rapporti con l'ufficio.

INIZIATIVA LEGISLATIVA ED ESAME D'AULA

Alessandro Tonarelli

INTRODUZIONE

L'attività istituzionale del Consiglio nel 2020 è stata caratterizzata da una doppia eccezionalità. Da un lato essa è rappresentata dal fisiologico, ma sempre impegnativo, cambio di legislatura, con il connesso procedimento elettorale, l'interruzione delle attività istituzionali e la susseguente fase di ricostituzione degli organi politici. Dall'altro, dalla pandemia da COVID-19 e dalle misure di contenimento adottate, che hanno profondamente inciso sia sull'attività ordinaria dell'istituzione, sia sulla tempistica e sulle modalità di svolgimento del delicato passaggio istituzionale richiamato.

La decima legislatura, pertanto, oltre ad aver subito un inusuale prolungamento della propria durata, è andata incontro, a partire dal marzo 2020, a un lungo periodo, prima di compressione e poi di ridefinizione delle modalità tecniche di funzionamento dell'istituzione consiliare.

Rispetto al primo elemento, l'aula non si è riunita nel periodo compreso tra il 26 febbraio e il 2 aprile; le commissioni in quello fra il 5 marzo e l'8 aprile 2020. Successivamente, per effetto del periodo elettorale, l'aula ha cessato di riunirsi tra il 30 luglio e il 19 ottobre; le commissioni tra il 30 luglio e il 12 novembre.

Rispetto al secondo punto si può affermare che in questo delicato frangente, l'istituzione consiliare è parsa, nel complesso, capace di esprimere una reazione efficace alle sfide poste, operando una tempestiva revisione tanto dei propri assetti tecnico-organizzativi quanto della normativa a essi preposta. Sono parte di ciò, in primo luogo le revisioni apportate al regolamento interno e le disposizioni organizzative dettate dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza 60 del 28 ottobre 2020.

Il tratto caratterizzante della revisione di cui sopra è stata l'introduzione di modalità di riunione e di votazione in remoto, o miste, realizzata grazie a importanti investimenti in tecnologia e all'attivazione di collaborazioni esterne, oltre che alla forte sollecitazione dei servizi interni di supporto tecnico. In tal modo l'attività degli organi politici ha potuto continuare a dispiegarsi a dispetto della pandemia, sia pure con una cadenza e con modalità diverse rispetto all'ordinario.

A livello meramente quantitativo ciò è rappresentato dal fatto che nel 2020 il Consiglio ha celebrato 38 sedute, 14 delle quali nel periodo facente parte dell'undicesima legislatura e 24 in quello della decima. Il dato è certamente inferiore a quello standard della decima legislatura, pari a 46 sedute/anno, ma si tratta di un calo tutto sommato contenuto (-17 per cento). Ma quel che più importa notare è che, limitando la comparazione al solo periodo pre-elettorale (da gennaio

a luglio), la riduzione è ancora più modesta (-14 per cento), con 24 sedute celebrate a fronte di una media di 28 nel triennio per il corrispondente periodo.

La sospensione pre-elettorale, dunque, più della pandemia sembra avere impattato sul ritmo di lavoro dell'aula e delle commissioni, pur senza alterarlo di molto e, soprattutto, senza intaccarne il rendimento.

La resa istituzionale dell'annata 2020, infatti, nonostante la riduzione delle sedute, almeno per quanto concerne il numero di atti approvati, si attesta su valori pienamente in linea con quelli dell'anno precedente; in taluni casi addirittura in progresso. Questi i dati in sintesi:

- Leggi approvate: 80¹⁶⁵ (di cui una statutaria) (+14 rispetto al 2019)
- Deliberazioni approvate: 85 (-1)
- Mozioni approvate: 140 (-82)
- Risoluzioni approvate: 40 (+15)
- Ordini del giorno approvati: 68 (+8)

Come si vede, un quadro di tenuta più che apprezzabile del rendimento istituzionale complessivo, nel quale, peraltro, si distingue il forte incremento delle leggi approvate rispetto al 2019 e il drastico calo delle mozioni, parzialmente compensato dalla crescita di risoluzioni e ordini del giorno.

SEZIONE I - INIZIATIVA LEGISLATIVA

Ben diverso è invece il quadro relativo all'iniziativa legislativa. Per essa, infatti, il 2020 rappresenta un anno di evidente crisi e di trasformazione.

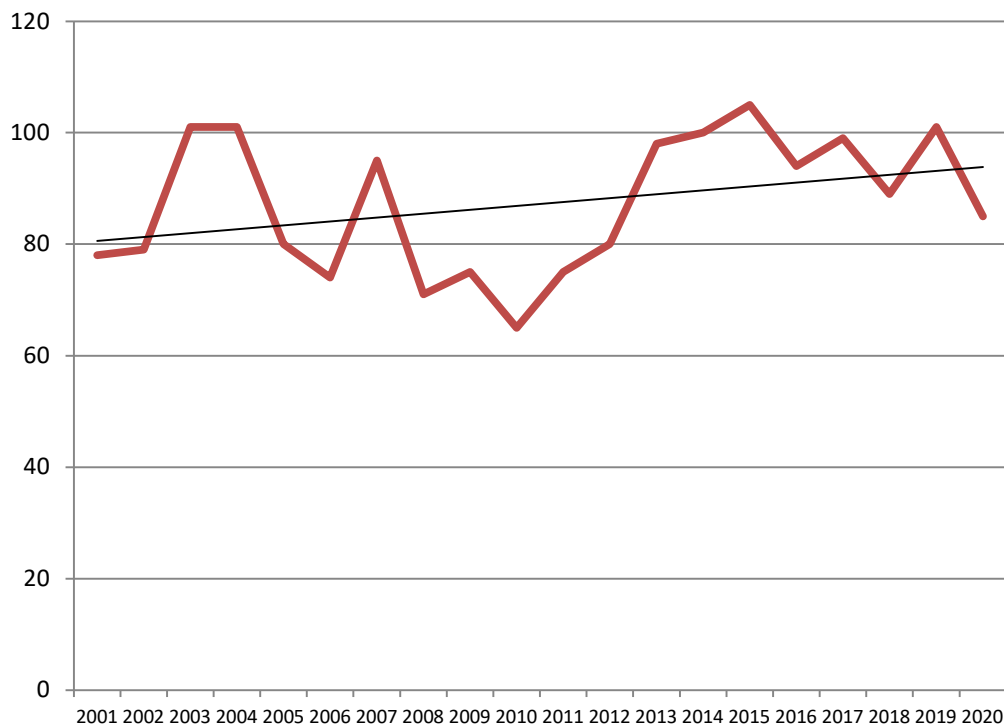
Nel 2020, infatti, sono state presentate solo 85 proposte di legge, una delle quali statutaria; di esse, 61 sono state presentate nei mesi facenti parte della decima legislatura e 24 nei mesi compresi nell'undicesima.

Rispetto al 2019 la riduzione è di ben 16 atti e riporta il valore a livelli inferiori alla media storica censita da questo Rapporto, pari a 87 proposte di legge per anno (vedi Graf. 1).

Ancor più significativo è poi il confronto con il più recente anno elettorale, il 2015, nel corso del quale le proposte di legge presentate furono ben 105, delle quali 38 nei mesi ricadenti nella nona legislatura e 67 in quelli della decima.

¹⁶⁵ Il numero è inferiore alle leggi pubblicate perché due leggi sono state approvate nel 2019 e andate in pubblicazione nel 2020. Si tratta della l.r. 3 gennaio 2020, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009) e della l.r. 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998).

Graf. 1 - Proposte di legge regionale presentate in Toscana 2001-2020*



*Incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

SOGGETTI INIZIATORI: Delle 85 proposte di legge, 27 sono state presentate da consiglieri regionali e 58 dalla Giunta regionale (inclusa la proposta di legge statutaria), per un'incidenza percentuale rispettivamente del 32 e del 68 per cento.

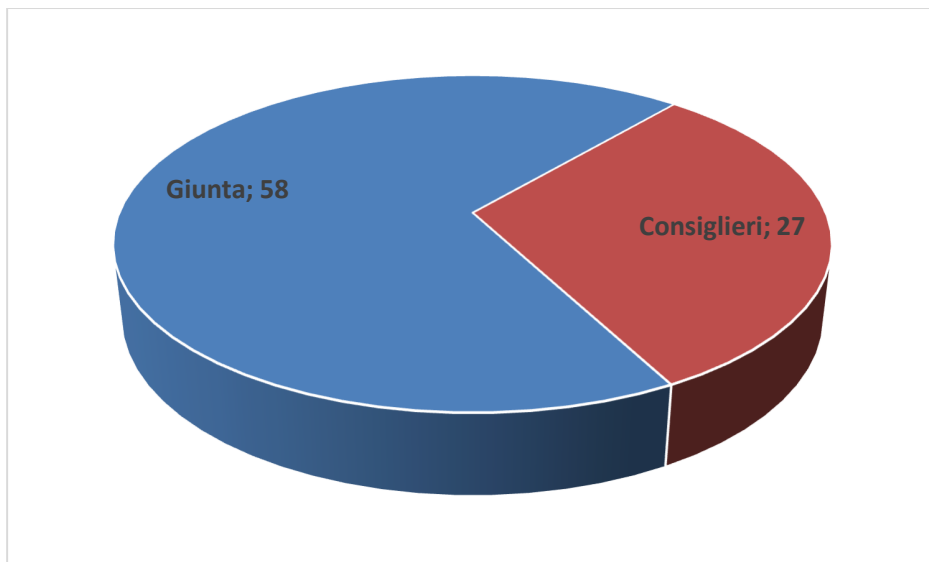
La modifica dei pesi relativi è notevolissima rispetto al 2019, e a tutto vantaggio dell'esecutivo, la cui quota cresce di oltre dieci punti percentuali. La tendenza è particolarmente forte nella parte dell'anno ricadente nell'undicesima legislatura, nella quale i consiglieri regionali sono apparsi agire con circospezione, mentre l'attivismo della Giunta, forte comunque del sostegno degli apparati amministrativi – esecutori a un tempo e suscitatori dell'intervento legislativo – e spinta dall'urgenza derivante dalla pandemia, è parso subito molto forte.

Scartata, dal raffronto fatto col 2015, la spiegazione basata sulla recente acquisizione del mandato da parte dei consiglieri, la nostra ipotesi è che il lungo periodo di rallentamento dell'attività istituzionale e politica, nonché le particolari (e limitative) modalità di riunione degli organi abbiano determinato un abbassamento della frequenza e del tenore della relazione tra rappresentanti politici e corpo sociale. Da ciò si ipotizza sia derivata una maggiore difficoltà per

i partiti politici nell'elaborare gli input provenienti da gruppi di interesse, territori, cittadinanza organizzata, in proposte legislative, nonché una maggiore difficoltà da parte degli stessi soggetti sociali ad articolare. Accanto a ciò, la necessaria focalizzazione sulle tematiche legate alla gestione della pandemia sembra avere, per così dire parzialmente “prosciugato” e sospeso gli altri contesti tematici dai quali originano domande di rappresentanza politica. In tale contesto sembra ragionevole pensare che l'iniziativa legislativa sia stata, a un tempo, meno sollecitata dal corpo sociale, meno perseguita dai rappresentanti politici e, infine, concentrata su un numero più ridotto di tematiche, rispetto alle quali la Giunta è sembrata essere l'attore più vocato ad intervenire efficacemente.

Assente nell'anno l'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali.

Graf. 2 - Proposte di legge per soggetto iniziatore nel 2020



DIMENSIONI: Del tutto simile a quello del numero delle proposte presentate si presenta anche l'andamento del loro profilo quantitativo, con tutti gli indicatori dimensionali che, nel 2020, arretrano vistosamente rispetto all'anno precedente – peraltro già caratterizzato da un andamento analogo. Il 2020 registra quindi un nuovo record negativo per quanto attiene all'ampiezza media delle leggi, misurata sia in riferimento al numero di articoli sia di commi.

La riduzione della lunghezza media in articoli è pari a due, quella in commi a tre (vedi Tabella 1); riduzioni, queste, che potrebbero apparire come non particolarmente significative in sé, se però non intervenissero al termine di una serie storica già fortemente flessa dai valori registrati nel 2019. E tale per cui, a distanza di soli due anni, entrambi gli indicatori si sono ridotti esattamente della

metà (da 13 a 7 la lunghezza media in articoli; da 31 a 15 la lunghezza media in commi).

La tendenza verso la riduzione dell'ampiezza testuale prende così sempre più corpo e si propone energicamente quale elemento definitore dell'iniziativa, e forse anche della produzione legislativa nella legislatura appena avviata.

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
Media VIII leg.	12	27
Media IX leg.	12	29
Media X leg.	11	25

* incluse le proposte di legge statutarie e di iniziativa popolare.

La tendenza decrescente dei due indici coinvolge sia la Giunta sia il Consiglio, con differenze molto limitate tra i due iniziatori ma leggerissimo vantaggio dei consiglieri, le cui iniziative decrescono in ampiezza appena un po' meno di quelle della Giunta (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

Il regresso registrato a livello generale viene meglio precisato con le distribuzioni delle proposte di legge per classi di ampiezza in articoli e commi (Tabelle 3 e 4).

L'elemento di maggior risalto in esse è la rarefazione dei testi complessi – cioè superiori ai venti articoli e ai quaranta commi – che nel 2020 comprendono rispettivamente 6 e 5 casi, pari al 7 e al 6 per cento del totale: ancor meno dei valori, già bassi, dell'anno precedente. Parallelamente la classe includente i testi brevi o brevissimi (da 1 a 5 articoli e da 1 a 10 commi), accresce notevolmente il proprio peso arrivando a incidere per il 60 per cento del campione nel caso degli articoli e del 50 nel caso dei commi.

Come già in passato, le proposte di legge di iniziativa consiliare risentono maggiormente del fenomeno, esprimendo ben due classi vuote nella distribuzione per commi e tre classi con un solo caso nella distribuzione secondo il numero di articoli.

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	34	59%	17	63%	51	60%
Da 6 a 10	13	22%	7	26%	20	24%
Da 11 a 15	4	7%	1	4%	5	6%
Da 16 a 20	2	3%	1	4%	3	4%
Oltre 20	5	9%	1	4%	6	7%
TOTALE	58	100%	27	100%	85	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	33	57%	19	70%	52	50%
Da 11 a 20	16	28%	5	19%	21	23%
Da 21 a 30	1	2%	-	0%	1	12%
Da 31 a 40	3	5%	3	11%	6	5%
Oltre 40	5	9%	-	0%	5	11%
TOTALE	58	100%	27	100%	85	100%

ESITI: Come già si è detto nell'introduzione, il 2020, con ben 80 leggi approvate, è un anno di grande abbrivio della produzione legislativa. Non stupisce dunque osservare come il tasso di conversione delle proposte di legge presentate e concluse dentro l'anno sia assai elevato: pari al 71 per cento a livello globale, in crescita di ben 13 punti percentuali sul 2019.

Contribuiscono a ciò sia il tasso di successo delle proposte di legge presentate dalla Giunta regionale, che si mantiene sempre prevalente ed aumenta di poco sul 2019, sia, soprattutto, il tasso di successo delle proposte di origine consiliare che, nel 2020, registra un valore da primato, migliorando il record del 2016. Inoltre, l'anno 2020 si caratterizza per la totale assenza di esiti negativi, con zero proposte di legge respinte, zero decadute e una sola ritirata (Tabella 5).

Naturale compendio di quanto appena rilevato è il vero e proprio crollo degli atti rimasti giacenti a fine anno che passano dal 41 per cento del 2019 al 28 per cento (Tabella 6).

L'anno appena trascorso si caratterizza, dunque, per una forte crescita dell'effettività dell'azione degli organi consiliari, volta a smaltire il sovraccarico di domanda politica sedimentatosi negli anni precedenti nell'ottica dell'imminente competizione elettorale. Ciò peraltro, all'interno di un vincolo esterno fortissimo – quello causato dalla pandemia – che ha indotto a operare una gerarchizzazione forte tra le priorità istituzionali cui dar corso e ad ottimizzare i tempi di processo.

La relazione inversa tra produzione normativa e iniziativa legislativa che abbiamo appena finito di commentare è il portato empirico più evidente di tutto ciò. E a tale proposito è opportuno osservare come il contributo dell'istituzione consiliare, tanto nella sua veste di organo di rappresentanza sociale e quindi motore (frenato in questo caso) dell'iniziativa legislativa, tanto in quella di (efficiente) organo deliberativo, appare decisivo nel dar forma all'una e all'altra.

Tabella n. 5 - Origine ed esito delle proposte di legge presentate nel 2020

	CONSIGLIERI		GIUNTA		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%
Presentate	27	32%	58	68%	85	100%
Di cui approvate	13	22%	47	78%	60	100%
Respinte	-	-	-	-	-	100%
Giacenti	13	54%	11	46%	24	100%
Ritirate	1	100%	-	-	1	100%
Decadute	-	-	-	-	-	-
Improcedibili	-	-	-	-	-	-

- Più una rinviata in commissione (GR) e due confluite (GR+CR)

- Percentuali calcolate per riga.

Tabella n. 6 - Valori caratteristici del procedimento legislativo 2016-2020

ANNI	2020	2019	2018	2017	2016
Numero di p. di legge presentate	85	101	88	99	94
Di cui approvate	60	59	54	52	57
Tasso di successo Giunta	81%	79%	84%	76%	78%
Tasso di successo iniziativa consiliare	48%	30%	33%	25%	47%
Tasso di conversione globale	71%	58%	61%	52%	60%
Quota atti giacenti	28%	41%	29%	42%	30%

ATTIVISMO INDIVIDUALE E INTEGRAZIONE POLITICA: La riduzione complessiva dell'iniziativa legislativa trova un'ampia conferma anche a livello dei comportamenti individuali, che parimenti attestano una drastica riduzione della propensione dei singoli consiglieri a presentare proposte di legge. Possiamo quasi parlare di una vera e propria "fuga" dall'iniziativa legislativa, dal momento che, nel breve volgere di un anno, il numero medio di proposte di legge pro capite si dimezza, passando dalle 5,4 del 2019 a 2,7.

Un valore così basso è in parte determinato dalla pausa elettorale e dal ridottissimo numero di proposte di legge presentate nei mesi dell'undicesima legislatura, causato da una più che comprensibile necessità di ambientamento; ma anche limitando la rilevazione ai mesi della decima legislatura, il valore tendenziale annuo appare in forte regresso, di poco superiore a 3.

Il contributo dei singoli gruppi al complesso dell'iniziativa consiliare è riportato in Tabella 7. Dai dati esposti emerge una fortissima incidenza dell'azione del Partito Democratico (PD) sul dato complessivo, proponendo, da solo o in aggregazione con altri gruppi, quasi i due terzi delle 27 proposte di iniziativa consiliare (diciassette proposte di legge, dieci delle quali in associazione con altri gruppi e sette come unico gruppo proponente). Per la verità, rispetto all'anno precedente, anche il dato relativo al PD diminuisce in numeri assoluti, ma in maniera nettamente meno che proporzionale alla riduzione complessiva dell'iniziativa consiliare, di modo che la sua incidenza sul totale si trova ad aumentare cospicuamente, dal 49 al 63 per cento.

Altrettanto significativo è il risultato del gruppo di Italia Viva, secondo partner della maggioranza che, pur con soli tre consiglieri, si avvicina alla metà del dato complessivo (44 per cento).

Dopo i gruppi di maggioranza è quello della Lega ad esprimere il maggior contributo all'iniziativa legislativa consiliare, con una quota pari al 33 per cento del totale, di ben dieci punti percentuali superiore a quella del 2019. In posizione più arretrata, ma nettamente superiore al passato e con un forte dinamismo nel corso dell'undicesima legislatura, segue il gruppo di Fratelli d'Italia, con una partecipazione al 30 per cento delle proposte di iniziativa consiliare. I restanti gruppi si collocano su valori nettamente inferiori, con un vero e proprio salto osservabile in tabella.

Tabella n. 7 - Proposte di legge presentate per gruppo consiliare (incluse quelle presentate da più gruppi) e loro incidenza sulle 27 proposte di iniziativa consiliare presentate nel 2020

GRUPPI CONSILIARI	N. PROPOSTE DI LEGGE	% SUL TOTALE DELLE 27 PDL CONSILIARI
PD	17	63%
IV	12	44%
LN	9	33%
F.d.I.	8	30%
M5S	4	15%
SI	4	15%
Forza Italia	3	11%

I dati includono anche le proposte di legge firmate da consiglieri facenti parte dell'Ufficio di presidenza i cui valori sono stati calcolati ed attribuiti in tabella ai gruppi di appartenenza.

Per quanto concerne il livello di integrazione politica e di condivisione delle proposte di legge di iniziativa consiliare, il 2020 ci consegna delle novità di un certo spessore (Tabella 8). Si registra, infatti, una sensibile attenuazione di quell'individualismo partitico estremizzato che, negli ultimi anni, aveva fatto sì che una quota fortemente maggioritaria delle proposte fosse sottoscritta da consiglieri di un solo gruppo politico. Nel 2019, ad esempio, questa quota fu pari all'84 per cento, con ben 36 proposte monopartitiche su un totale di 43 di origine consiliare. Ebbene, nel 2020 l'incidenza di questo raggruppamento regredisce vistosamente, arretrando di ben 25 punti percentuali, dall'84 al 59 per cento. Per converso si osserva una crescita davvero notevole delle proposte di legge promosse da aggregazioni trasversali, mentre quelle provenienti da aggregazioni omogenee coalizionali si riduce ad un solo caso.

Più in dettaglio, con 10 casi su 27 totali, il peso delle proposte di origine trasversale passa dal 16 al 37 per cento. Tra di esse si annoverano per la maggior parte iniziative promosse dall'Ufficio di presidenza del Consiglio (7 casi su 10) e una quota minoritaria di atti (3 proposte) sottoscritti da aggregazioni ancora più ampie ed aventi per oggetto interventi legislativi di particolare delicatezza e di specifico interesse dell'istituzione consiliare, vuoi perché orientati all'attuazione di principi statutari, vuoi perché direttamente incidenti sugli assetti organizzativi interni dell'istituzione. Nello specifico si tratta della proposta di legge 486 (Disposizioni urgenti in materia di rimborsi per l'esercizio del mandato dei Consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19), sottoscritta da tutti i gruppi consiliari, della proposta di legge 440 (Disposizioni concernenti i criteri prioritari di selezione del personale - Modifiche

alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 “Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale”) sottoscritta da sei gruppi consiliari, e della proposta di legge 448 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto.), sottoscritta dai gruppi del PD, Movimento 5Stelle (M5S), Sinistra italiana (SI) - Toscana a Sinistra e da un componente del gruppo misto.

Tabella n. 8 - Le proposte di legge di iniziativa consiliare per tipo di aggregazione di proponenti nel 2019 e nel 2020

AGGREGAZIONI	2020	%	2019	%
Monopartitiche	16	59%	36	84%
Coalizionali	1	4%	-	-
Interschieramento	10	37%	7	16%
Totale	27	100%	43	100%

Per quanto concerne l’origine politica dell’iniziativa consiliare non trasversale (Tabella 9), si osserva come essa tenda a distribuirsi in modo abbastanza equilibrato tra gruppi di maggioranza e di opposizione, con i secondi che mantengono un esile primato, calando però vistosamente.

Tabella n. 9 - Proposte di legge di iniziativa consiliare per coalizione

	2020	2019
Solo gruppi di maggioranza	8	16
Gruppi di maggioranza e minoranza	10	7
Solo gruppi di minoranza	9	20
TOTALE	27	43

MATERIE: La contrazione del numero di proposte di legge presentate incide, come prevedibile, sulla copertura delle voci rappresentate in Tabella 10: ben venti sono, infatti, le voci, delle quarantotto previste dalla tabella, che rimangono vuote.

Tra le restanti si osserva una singolare concentrazione su di una singola materia (Territorio e urbanistica), che con ben 11 proposte di legge presentate, copre da sola il 13 per cento del totale, distaccandosi, peraltro, dalla seconda voce più frequente – la sempre numerosa Tutela della salute che segue con 6 proposte – di ben 5 atti. Il contributo dei soggetti iniziatori su questa materia appare quasi equamente ripartito, con 4 proposte di origine consiliare e 7 della Giunta.

Per quanto concerne i macrosettori si osserva che in quello relativo all'Ordinamento istituzionale le proposte hanno avuto una distribuzione incompleta, lasciando scoperte le voci inerenti ai rapporti internazionali e al sistema di elezione e concentrandosi su quelle a valenza più routinaria quali il personale e gli enti locali. Giunta e consiglieri sembrano aver seguito la medesima gerarchia di priorità e hanno offerto un contributo quantitativamente uguale.

Tra le proposte di legge di particolare rilievo si segnala la 431 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 22/2015) di iniziativa della Giunta e successivamente approvata e promulgata come legge regionale 11/2020, la quale, con i suoi 54 articoli interviene estesamente, rifondandola e integrandola, sulla disciplina precedente. Per quanto attiene all'iniziativa consiliare si segnala la proposta 448 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto), promulgata come legge regionale 71/2020, con la quale il legislatore è intervenuto a dare attuazione a principi recentemente introdotti nello Statuto in materia di beni comuni dettando principi e disposizioni generali per la tutela di questa particolare categoria di beni.

Infine, si evidenzia in questo macrosettore, per la materia Organi della Regione, la proposta di legge statutaria 1 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione della Giunta regionale) promossa dalla Giunta e al momento all'esame della Prima Commissione consiliare, mirante ad ampliare ed a modificare significativamente la struttura dell'esecutivo regionale.

Nel macrosettore Sviluppo economico si registra una distribuzione abbastanza omogenea tra le materie che, sia pure con pochi casi alla volta, riesce a coprirle quasi per intero.

Degne di nota sono un certo numero di proposte di legge aventi ad oggetto provvidenze in favore di determinate professioni (maestri di sci, guide turistiche, lavoratori autonomi dello spettacolo) risultate particolarmente danneggiate dalle misure restrittive contro il COVID 19. Inoltre, si rileva una certa attenzione al settore del commercio, il quale è fatto oggetto di ben 4 proposte di legge, due delle quali indirizzate a sostenere gli enti fieristici e una consistente in un vasto

intervento manutentivo del Codice del 2018. Caratteristiche simili sono quelle della proposta di legge 433 (Modifiche alla legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 “Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali”), nella materia Miniere e risorse geotermiche, tramite la quale la Giunta regionale ha inteso promuovere una nuova sistematizzazione e l'aggiornamento della disciplina regionale di settore.

Da segnalare, la presenza di una sola proposta di legge in materia di agricoltura, peraltro di impatto microsettoriale (proposta di legge 435 “Indennizzi per danni da fauna selvatica nelle riserve naturali regionali. Modifiche alla l.r. 30/2015”).

In ultimo, ma non certo per importanza, si richiamano le quattro proposte di legge in materia di caccia e pesca, una delle quali, la n. 430 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale), poi approvata, reca una disciplina esaustiva e di grande dettaglio per la regolamentazione organica della materia a seguito del trasferimento di funzioni da parte delle province avvenuto con la legge regionale 22/2015.

Nel macrosettore Territorio ambiente – il più ricco di proposte nel 2020 – l'addensamento sulla voce Territorio e Urbanistica si accompagna alla rarefazione delle proposte di legge relative alle altre voci, che risultano nel complesso scarsamente presidiate; complice, tra l'altro, un sostanziale abbandono da parte dell'iniziativa consiliare di questo ambito tematico. Si evidenzia, tuttavia, un secondo picco abbastanza significativo sulle materie Protezione dell'ambiente e Trasporti, con 3 proposte di legge ciascuna, tutte presentate dalla Giunta.

Per quanto attiene alle due proposte in tema di Viabilità si tratta di interventi di tipo emergenziale rivolti alla soluzione di problemi derivanti da catastrofi naturali o dalla pandemia da COVID.

Nella maggior parte dei casi di questo macrosettore si tratta di interventi molto specifici, a carattere prevalentemente manutentivo o provvedimentale, strutturati su articolati essenziali, di solito inferiori ai 5 articoli, con poche eccezioni.

Tabella n. 10 - Proposte di legge per materia e soggetto proponente nel 2020

MACRO SETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONS.RI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	1.Organi della Regione	1	3	4
	2.Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità			
	3.Rapporti internazionali e con Unione europea			
	4.Personale e amministrazione	3	2	5
	5.Enti locali e decentramento	2	1	3
	6.Altro Ordinamento istituzionale		1	1
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive	8.Artigianato	1		1
	9.Professioni	1	2	3
	10.Industria			
	11.Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	2		2
	12.Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13.Miniere e risorse geotermiche	1	1	2
	14.Commercio, fiere e mercati	2	2	4
	15.Turismo (incluso agriturismo e t. rurale, ittiturismo)		2	2
	16.Agricoltura e foreste	1		1
	17.Caccia, pesca e itticoltura	3	1	4
	18.Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito.			
19.Altro Sviluppo economico e attività produttive	1		1	
20. Multimateria				
Territorio ambiente e infrastrutture	21.Territorio e urbanistica	7	4	11
	22.Protezione dell'ambiente, e gestione dei rifiuti	3		3
	23.Risorse idriche e difesa del suolo			
	24.Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; etc...)			
	25.Viabilità	2		2
	26. Trasporti	3		3
	27. Protezione civile	2		2
	28. Altro Territorio e ambiente (per es.: usi civici)			
29. Multimateria				
Servizi alle persone e alla comunità	30.Tutela della salute	3	3	6
	31.Alimentazione			
	32.Servizi sociali	2		2
	33.Istruzione scolastica e universitaria		1	1
	34.Formazione professionale			
	35.Lavoro	1		1
	36.Previdenza complementare e integrativa			
	37.Beni e attività culturali	3	1	4
	38.Ricerca scientifica e tecnologica			
	39.Ordinamento della comunicazione			
	40.Spettacolo			
	41.Sport		2	2
	42.Altro Servizi alle persone e alle comunità			
43. Multimateria				
Finanza	44.Bilancio	10		10
	45.Contabilità regionale			
	46.Tributi	1		1
	47. Multimateria			
	48. Proposte di legge multisettore	4	1	5
TOTALE		58	27	85

Per quanto attiene al macrosettore Servizi alle persone e alle comunità, esso appare in regresso nel 2020. La stessa voce Tutela della salute, con sei proposte di legge, appare meno frequentata del solito. Da notare la natura eterogenea delle

proposte di questa materia, che spaziano dalle provvidenze in favore del personale sanitario impegnato nel contrasto alla pandemia alla regolamentazione delle anagrafi canine, al divertimento sicuro.

Nel medesimo macrosettore l'attenzione si sofferma infine sulle 4 proposte di legge presentate in materia di Beni e attività culturali tra cui si segnalano le proposte di legge non manutentive 10 e 13, inerenti rispettivamente alla riqualificazione del patrimonio storico e di pregio del patrimonio degli enti locali toscani e al sostegno per le città murate e le fortificazioni.

Per quanto attiene all'iniziativa legislativa a carattere intersettoriale l'anno appena trascorso annovera ben cinque proposte di legge, quattro delle quali collegate alla legge di bilancio o alle sue variazioni ed una, la 456 (Disposizioni in materia di assegnazione di concessioni di grande derivazione ad uso idroelettrico. Modifiche alla l.r. 80/2015), estesa su ambiti tematici molto vasti e distinti che spaziano dalle risorse idriche alla produzione di energia e, infine, ai tributi regionali.

La distribuzione complessiva per macrosettori (Tabella 11) si presenta, nel suo complesso, come sostanzialmente omogenea, appena un po' polarizzata sul macrosettore Territorio-Ambiente e Infrastrutture. L'omogeneità è maggiore per quanto riguarda l'iniziativa consiliare, mentre è quella di Giunta a caratterizzarsi maggiormente per l'insistita frequenza sul macrosettore appena citato. Nei due macrosettori Ordinamento istituzionale e Servizi il contributo di Giunta e Consiglio è quasi paritario.

Tabella n. 11 - Distribuzione dell'iniziativa legislativa per macrosettori e soggetto proponente nel 2020

MACROSETTORE	GIUNTA	CONSIGLIERI	TOTALE
Ordinamento istituzionale	6	7	13
Sviluppo economico e attività produttive	11	8	19
Territorio, ambiente e infrastrutture	18	4	22
Servizi alle persone e alle comunità	9	7	16
Finanza regionale	11	0	11
TOTALE	55	27	81

Al netto delle 5 proposte di legge multisettore.

SEZIONE II - FASE D'AULA

Per quanto attiene alla partecipazione al voto ed ai comportamenti di voto, il 2020 condivide con gli anni precedenti numerose caratteristiche essenziali. Con talune piccole differenze che merita evidenziare.

La prima è che il tasso di partecipazione al voto, pur mantenendosi elevato, flette di tre punti percentuali rispetto all'anno precedente, passando dal 79 per cento del 2019 al 76.

I dati della tabella 12 consentono di esaminare in modo più articolato il determinarsi del dato complessivo. In primo luogo si osserva – ed è la prima volta che accade da quando si redige questa sezione del Rapporto – la comparsa di una legge approvata con un tasso di partecipazione inferiore al 50 per cento. Un tale esito, come si sa, è perfettamente giustificabile ai sensi delle disposizioni del regolamento interno in materia di quorum strutturale e quorum funzionale, anche se indubbiamente ciò colpisce l'osservatore. D'altra parte è bene precisare che le procedure tecniche con le quali sono state votate le leggi sono variate nel corso dei vari periodi dell'anno a seconda delle restrizioni autoimpostesi dall'assemblea in funzione anti contagio. E nei periodi in cui si è votato da postazione remota, specie se in assenza di un software specifico per l'espressione e il computo dei voti, come sicuramente è avvenuto nel caso della legge citata in nota, è ragionevole ipotizzare che l'instabilità della connessione possa aver creato problemi di accesso a qualche consigliere. Per tali considerazioni, è opinione di chi scrive che il calo della partecipazione al voto sia almeno parzialmente imputabile a queste ragioni tecniche più che politiche; non a caso, nei mesi autunnali, dopo l'introduzione di una piattaforma evoluta per il voto a distanza, le leggi approvate hanno riscontrato quasi sempre tassi di partecipazione elevatissimi.

Il resto della tabella mostra come la classe a maggiore intensità di partecipazione (tra l'80 ed il 100 per cento), si sia fortemente indebolita a vantaggio della classe intermedia (tasso di partecipazione tra il 61 e l'80 per cento) che ingloba quasi il 60 per cento delle votazioni, e come la classe delle leggi sotto al 60 per cento torni a popolarsi di casi, delineando così il quadro di un generale spostamento in alto della distribuzione di frequenza.

Tabella n. 12 - Leggi regionali approvate nel 2019 e nel 2020 per tasso di partecipazione al voto

TASSO PART.	2020		2019	
	n.	%	n.	%
Inferiore al 50%	1	1,3%	-	-
Fra il 51 e il 60%	5	6,3%	1	1,5%
Fra il 61 e l'80%	47	59,5%	35	53%
Fra l'81 e il 100%	26	32,9%	30	45,5%
TOTALE LEGGI	79	100,0%	66	100%
TASSO MEDIO	76%		79%	

Esclusa la legge statutaria

La discriminante maggioranza/opposizione sembra esercitare nel 2020 un'azione piuttosto incisiva sull'andamento del tasso di partecipazione al voto, segnando una prevalenza netta della prima sulla seconda. Il tasso di partecipazione espresso dai gruppi di maggioranza si attesta, infatti, al 79 per cento, a fronte del 70 per cento mediamente espresso dai gruppi dell'opposizione.

A livello dei comportamenti dei singoli gruppi emergono differenze significative (Tabella 13). Innanzitutto l'alto livello di partecipazione al voto espresso dal gruppo del PD, principale garante dell'effettività del procedimento legislativo, sempre molto attento a presidiare l'aula. Un dato, quello del PD, che tra l'altro cresce in modo apprezzabile rispetto al 2019, avanzando di 5 punti percentuali.

Leggermente più arretrata, ma sempre significativa e superiore alla media, la partecipazione al voto di Italia Viva.

Lo stesso livello di partecipazione al voto del PD (85 per cento) è stato espresso da SI Toscana a sinistra – presente però solo nei mesi della decima legislatura – i cui rappresentanti sono riusciti ad esercitare un forte presidio dell'aula a dispetto delle piccole dimensioni del gruppo consiliare.

Diverso è invece il caso degli altri gruppi minori dell'opposizione, Forza Italia e Fratelli d'Italia, i quali sembrano faticare maggiormente a presenziare al voto, entrambi sicuramente fiaccati, a parti invertite tra le due legislature dell'anno 2020, dal disporre di un solo consigliere.

Dei due gruppi di opposizione più numerosi, Lega Nord e Movimento 5 stelle, la prima riesce ad esprimere valori di partecipazione abbastanza vicini alla media generale (70 per cento vs 76) e sicuramente superiori agli altri gruppi di

centro destra. Ciononostante la differenza con il dato del 2019 è davvero stridente, avendosi un valore di ben 12 punti percentuali superiore all'attuale.

Il secondo gruppo, invece, si attesta su livelli nettamente superiori alla media generale e assai prossimi a quelli dei gruppi di maggioranza, risultando così, con il suo tasso di partecipazione dell'80 per cento, il vero artefice del valore, complessivamente apprezzabile (70 per cento), della partecipazione al voto delle opposizioni. Non si registrano inoltre, per il Movimento 5 stelle, differenze di peso rispetto al 2019 (-1).

Vero è che i dati raccolti differiscono talvolta in modo significativo tra le due legislature comprese nel periodo e che, nelle votazioni occorse nell'undicesima, il tasso di partecipazione si eleva per tutti, con progressi relevantissimi per Fratelli d'Italia, Forza Italia e Movimento 5 stelle.

Tabella n. 13 - Tasso di partecipazione al voto per gruppo

GRUPPI CONSILIARI	Tasso di partecipazione 2020	Tasso di partecipazione 2019
PD	85%	80%
SI	85%	96%
M5S	80%	79%
IV	80%	-
LN	70%	82%
FI	59%	66%
FDI	42%	52%
Media maggioranza	79%	78%
Media opposizioni	70%	79%
MEDIA GENERALE	76%	79%

Esclusa la legge statutaria

Per quanto attiene ai comportamenti specifici di voto specifici il 2020 conferma le tendenze emerse negli ultimi anni, tanto che le due colonne di raffronto col 2019 proposte in Tabella 14 a stento si distinguono l'una dall'altra.

Salvo la leggera crescita degli assenti, che avviene a spese degli astenuti, tutti i valori sono stabili rispetto all'anno precedente.

Le leggi regionali sono state così approvate, in media, col voto favorevole di 25,3 consiglieri su 41, con il voto contrario di 3,3 e l'astensione di 2,5, mentre

risultano assenti al momento del voto, o alla seduta nel suo complesso, rispettivamente 8,2 e 1,7 consiglieri. Si dà così il segno, ancora una volta, di un processo legislativo inclusivo, almeno per quanto riguarda i numeri assoluti e, pur se non sulle grandi scelte di fondo – quelle attinenti alle manovre di bilancio alle loro variazioni ed ai collegati, per intendersi – almeno sulla legislazione a più basso tenore politico e maggiormente settorializzata.

Tabella n. 14 - Frequenze medie dei comportamenti di voto nel 2019 e nel 2020

VOTI	2020		2019	
	n.	%	n.	%
Favorevoli	25,3	62%	25,5	62%
Contrari	3,3	8%	3,4	8%
Astenuti	2,5	6%	3,5	9%
Assenti al voto	8,2	20%	7,2	18%
Assenti alla seduta	1,7	4%	1,4	3%
TOTALE	41	100%	41	100%

Vero è, tuttavia, che nel corso del 2020 sembrano pervenire segnali di una certa ripresa del conflitto politico, tali per cui, se da un lato non stupisce rilevare, all'interno di Tabella 15 nella quale si ripartono le leggi approvate secondo il numero di voti contrari, come la classe di leggi approvate senza alcun voto contrario continui ad essere di gran lunga la più numerosa, con 43 casi su 79, pari al 54 per cento, dall'altro non si può omettere che il peso relativo di questa si riduce di ben 8 punti percentuali sul 2019 a vantaggio delle altre due classi includenti leggi votate in modo più conflittuale. Segno evidente che, se pure il dato medio globale dei voti contrari si mantiene stabile sul 2019, la loro distribuzione tra le leggi si fa più estesa e distribuita in modo tale da conferire una tonalità mediamente più aspra al confronto politico in Consiglio.

Tabella n. 15 - Leggi approvate nel secondo il numero di voti contrari

CONTRARI	2019		2020	
	n.	%	n.	%
Nessuno	41	62%	43	54%
Fra 1 e 10	18	27%	26	33%
Fra 11 e 16	7	11%	10	13%
TOTALE	66	100%	79	100%

Esclusa la legge statutaria

Per quanto attiene poi al modo in cui le espressioni di voto prima rilevate si combinano e si sommano tra loro dando luogo a coalizioni legislative i dati della tabella 16 forniscono un quadro più articolato.

Da essa, che riporta il numero di leggi approvate secondo il numero e la natura dei gruppi che hanno votato a favore, emerge, in linea con quanto si è appena affermato, che se pure almeno un gruppo di opposizione ha partecipato all'approvazione di una quota maggioritaria delle leggi del 2020, circa il 40 per cento di esse (31 su 79) ha ricevuto il voto favorevole dei soli gruppi di maggioranza. Nel 2019 erano il 33 per cento, quindi un incremento ben avvertibile.

Inoltre, ancor più significativamente, si evince, sempre dai dati in Tabella 16 che le leggi approvate all'unanimità riducono di molto il loro peso, passando da 10 a 6, per un'incidenza di appena l'8 per cento del totale.

Tabella n. 16 - Numero e ampiezza delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	2020	2019
Solo maggioranza	31	22
Unanimità	6	10
Maggioranza più 5 gruppi di opposizione	-	7
Maggioranza più 4 gruppi di opposizione	15	5
Maggioranza più 3 gruppi di opposizione	4	12
Maggioranza più 2 gruppi di opposizione	13	7
Maggioranza più un gruppo di opposizione	10	3
TOTALE	79	66

Esclusa la legge statutaria

Vero è che, da parte di ogni singolo gruppo di opposizione, specie ove questa sia bi o addirittura tripolare come è avvenuto nella decima legislatura consiliare, possono manifestarsi condotte specifiche molto caratterizzate e anche difforni perfino i tra partner della stessa coalizione.

Una rappresentazione di questo concetto si ritrova in tabella 17, nella quale, per ciascun gruppo consiliare di opposizione, sono riportate le occasioni nelle quali ha votato a favore delle leggi approvate, ha votato contrario, si è astenuto o è stato assente in tutti i suoi componenti.

Comparandola con quella compilata per il Rapporto 2019, il tratto che emerge con più forza è l'incremento dei voti contrari espressi da parte dei gruppi di centro destra, che sale da un valore medio del 17 per cento, all'attuale 22.

Tab. 17 - Comportamenti di voto dei gruppi consiliari di opposizione nel 2020

Gruppi	Favorevole	Contrario	Astenuto	Assente	TOTALE
Forza Italia	28	19	13	19	79
Fratelli d'Italia	15	12	7	45	79
Lega Nord	31	20	17	11	79
Movimento 5 stelle	34	20	15	10	79
SI Toscana a sinistra*	27	11	19	10	67
MEDIA					

* Presente solo nella decima legislatura.

Per concludere, i dati di Tabella 18 rappresentano i connotati politici delle coalizioni legislative che, di volta in volta, si sono determinate nel corso del voto d'aula, in ordine decrescente secondo la ricorrenza di ogni singola aggregazione di votanti.

Dal suo esame si ricava, oltre alla citata riduzione dell'unanimità e alla crescita delle leggi votate solo dalla maggioranza, anche una forte dispersione del comportamento delle opposizioni, le quali, pur partecipando assai spesso all'approvazione delle leggi, molto raramente agiscono in modo omogeneo e coordinato, permanendo sempre un certo numero di gruppi al di fuori o in dissenso rispetto alle maggioranze che di volta in volta si determinano.

Tabella n. 18 - Composizione politica delle coalizioni legislative

Coalizioni legislative	N.	%
Solo maggioranza	31	40%
UNANIMITÀ	6	8%
Maggioranza +M5S+SI	9	10%
Maggioranza+FI+LN+M5S+SI	7	9%
Maggioranza +M5S	4	5%
Maggioranza+FI+LN	3	4%
Maggioranza +FI	3	4%
Maggioranza +FDI+FI+LN+M5S	2	3%
Maggioranza +FDI+LN+M5S+SI	2	3%
Maggioranza +LN	2	3%
Maggioranza +FI+FDI+LN	2	3%
ALTRO	8	10%
TOTALE	79	100%

Se questo arroccamento relativo della maggioranza e l'incremento di conflittualità delle opposizioni emersi nelle precedenti tabelle siano un portato del periodo pre-elettorale o se, invece, rappresentino delle avvisaglie di tratti caratteristici destinati a stabilizzarsi è presto per giudicare. Sicuramente, il tratto tendenzialmente consensuale della produzione legislativa regionale che è emerso a lungo dalle rilevazioni fatte per le varie edizioni di questo Rapporto, ne esce in qualche modo ridimensionato.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2020 E CARATTERI QUALITATIVI. QUADRO RIASSUNTIVO DELLA PRODUZIONE DELLA DECIMA LEGISLATURA

Carla Paradiso

1. INTRODUZIONE

L'anno 2020 è stato un anno particolare a causa dell'emergenza sanitaria mondiale che ha interessato non solo i singoli, ma anche tutte le istituzioni comprese le assemblee elettive. In primo luogo va ricordato che le Regioni che avevano a scadenza le proprie assemblee legislative entro la primavera del 2020, hanno visto ritardare di diversi mesi la tornata elettorale sia per affrontare l'emergenza sanitaria, ma anche per evitare che il recarsi alle urne creasse assembramenti che diffondessero ulteriormente il contagio. Non si può prescindere da questo dato nell'analizzare la produzione legislativa del 2020 poiché essa stessa ne è stata influenzata.

Resta confermato, come per i precedenti rapporti, che l'analisi delle leggi pubblicate nel 2020 si baserà sulla rilevazione di una serie di dati quantitativi (numero degli articoli, dei commi, dei caratteri) e di dati qualitativi relativi a diverse tipologie di classificazioni, come ad esempio la materia di appartenenza, l'ambito in cui si collocano per tipologia di normazione e così via.

Questa relazione, però, oltre ad analizzare la produzione dell'intero anno proverà a svolgere un quadro riassuntivo della produzione legislativa della decima legislatura individuandone alcune caratteristiche.

2. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'ANNO 2020

Il 2020 si è chiuso con 82 leggi approvate di cui 81 ordinarie e una legge di modifica statutaria¹⁶⁶, approvata nella decima legislatura. Le 81 leggi ordinarie si suddividono tra le 69 emanate nella decima legislatura e le 12 appartenenti all'undicesima legislatura.

Si ricorda che nell'ordinamento toscano le leggi di modifica statutaria, le leggi ordinarie e i regolamenti seguono una numerazione unica.

Sia guardando alla produzione complessiva annuale, sia guardando alla parte che chiude la decima legislatura, è evidente l'aumento dei testi legislativi approvati rispetto agli anni precedenti. Per trovare un numero così alto di leggi dobbiamo guardare al 2016 (82 leggi); è stato il prolungarsi della legislatura e l'emanazione di diverse disposizioni relative alla problematica sanitaria che ha dato luogo ad un numero più consistente di leggi promulgate alla chiusura della legislatura, ben 69 (escludendo la legge di modifica statutaria) rispetto ad un

¹⁶⁶ Si tratta della legge di modifica statutaria 26 giugno 2020, n. 46 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali).

numero che solitamente oscilla tra le 25 e le 30 leggi regionali approvate negli ultimi 3 mesi di legislatura. Un fenomeno già noto, quello dell'incremento delle leggi approvate a conclusione del mandato elettorale, ma che nell'anno analizzato è risultato particolarmente consistente proprio per il prolungarsi della legislatura.

Tabella n. 1 – Produzione legislativa della decima legislatura anni 2015 - 2016 - 2017 – 2018 – 2019 - 2020

ANNO	ANNO 2015 ¹⁶⁷	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019	ANNO 2020 ¹⁶⁸	TOTALE
NR. LEGGI	25	82	63 + 1 statutaria	57 + 1 statutaria	67 + 1 statutaria	69 + 1 statutaria	367 (comprese le leggi statutarie)

Per un confronto si veda anche l'andamento della produzione legislativa della nona legislatura.

Tabella n. 2 – Produzione legislativa della nona legislatura anni 2010 - 2011 – 2012 – 2013 – 2014- 2015

ANNO	ANNO 2010 ¹⁶⁹	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015 ¹⁷⁰	TOTALE
NR. LEGGI	30	53	65	60	71	41 (di cui 6 lr statutarie)	320

L'iniziativa legislativa delle leggi dell'anno 2020 si distribuisce esclusivamente tra i due attori principali, cioè la Giunta e il Consiglio¹⁷¹; non ci sono state proposte di legge di iniziativa popolare o provenienti da enti locali.

Considerando l'intero anno 2020 le leggi regionali di iniziativa della Giunta regionale sono 60 e corrispondono al 73,2 per cento, le leggi di iniziativa consiliare sono in numero assoluto 20 (compresa la legge di modifica statutaria) e corrispondono al 24,4 per cento. Due leggi provengono dalla unificazione di testi proposti dalla Giunta e dall'iniziativa consiliare che sono stati accorpati durante

¹⁶⁷ Per l'anno 2015 i dati segnalati corrispondono al periodo giugno – dicembre 2015, cioè dall'inizio della decima legislatura.

¹⁶⁸ Per il 2020 si considerano, nella tabella solo le leggi regionali approvate nei mesi conclusivi della decima legislatura, cioè da gennaio a settembre.

¹⁶⁹ Per l'anno 2010 i dati segnalati corrispondono al periodo maggio – dicembre 2010, cioè dall'inizio della nona legislatura.

¹⁷⁰ Per l'anno 2015 il periodo preso in considerazione è gennaio – marzo, cioè i mesi di fine nona legislatura.

¹⁷¹ Per la produzione di iniziativa consiliare si rimanda anche al paragrafo dedicato alla produzione dei consiglieri.

l'esame in commissione (2,4)¹⁷². Il primo testo, la legge regionale 80/2020 è stata approvata al termine della decima legislatura, la seconda legge regionale, la 101/2020, è stata approvata nella undicesima legislatura.

Se si vuol tener conto delle due leggi ad iniziativa congiunta, per quota parte, la percentuale delle proposte di Giunta raggiunge il 74,4 e l'iniziativa di Consiglio il 25,6.

Considerata nel suo complesso la produzione dell'anno 2020 è superiore alla produzione dell'anno precedente di 14 testi.

L'iniziativa legislativa consiliare dell'anno 2020 vede un aumento dell'iniziativa consiliare di due unità in numero assoluto, 20 leggi, compresa la modifica statutaria, ma in percentuale si tratta di una diminuzione, rispetto all'anno precedente, di due punti. Considerando anche le due leggi ascritte all'iniziativa congiunta, per quota parte, la diminuzione è minore e si assesta sullo 0,8%.

Se, invece, si considera la produzione dell'anno 2020 in relazione alle leggi facenti parte della decima legislatura si evidenziano i dati della sottostante tabella.

Tabella n. 3 – Produzione legislativa anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 della decima legislatura divisa tra leggi d'iniziativa di giunta e leggi d'iniziativa consiliare

ANNO	GIUNTA		CONSIGLIO		TOTALI	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2015 (X)	17	68%	8	32%	25	100
2016	60	73,2%	22	26,8%	82	100
2017	47	73,4%	17 compresa la legge di modifica statutaria	26,6%	64	100
2018	42	72,5%	15 compresa la legge di modifica statutaria	25,8	57 + 1 di iniziativa GR e CR (1,7%)	100
2019	49	72,1%	18 compresa la legge di modifica statutaria	26,4%	67 + 1 di iniziativa GR e CR (1,5%)	100
2020	51	72,9	18 compresa la legge di modifica statutaria	25,7	70 + 1 di iniziativa GR e CR (1,4)	100

¹⁷² Si tratta della legge regionale 6 agosto 2020, n. 80 (Disposizioni in materia di ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003) e della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari).

Sempre, invece, considerando l'intero anno, nel 2020 undici 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. Se le distinguiamo per legislatura nove sono state approvate durante la decima legislatura e due testi sono stati presentati nell'undicesima.

In quattro casi si tratta di leggi proposte dall'esecutivo mentre altre sette proposte sono di provenienza consiliare, di cui due presentate nell'undicesima legislatura. Delle proposte di iniziativa consiliare andate direttamente in aula, senza passare dalle commissioni di merito, quattro sono state sottoscritte dai componenti dell'Ufficio di presidenza al completo. In altri due casi si tratta di proposte della maggioranza e in un caso la proposta è firmata dalla maggioranza e dalle opposizioni¹⁷³.

Le quattro proposte di legge di iniziativa dell'esecutivo andate direttamente in aula riguardano, in due casi, leggi di contabilità e finanza (riconoscimento di debiti fuori bilancio – l.r. 30/2020 – e di autorizzazione a rinegoziare mutui – l.r. 38/2020); in un terzo caso prevede un sostegno economico agli operatori sanitari impegnati nell'emergenza epidemiologica del COVID-19 (24/2020). L'ultimo testo di legge di iniziativa della Giunta approvato direttamente in aula tratta del personale giornalistico e l'urgenza dell'approvazione deriva dalla necessità di adeguarsi alle pronunce della Corte costituzionale e ai rilievi della Corte dei conti e superare il rischio di non ottenere la parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti¹⁷⁴.

In nove casi su undici proposte di legge, alla richiesta di iter abbreviato per l'approvazione delle disposizioni è corrisposto anche un'entrata in vigore anticipata; per due leggi l'entrata in vigore è stata disposta per lo stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale e nei restanti sette casi per il giorno successivo alla pubblicazione. Due leggi approvate all'inizio della undicesima legislatura, su impulso dell'Ufficio di presidenza, hanno invece avuto una normale entrata in vigore¹⁷⁵.

Per quanto riguarda le sette leggi provenienti dall'iniziativa consiliare, nei quattro casi delle proposte che provengono dall'Ufficio di presidenza si tratta di misure di sostegno, alle guide turistiche con la legge regionale 25/2020, alle

¹⁷³ Si tratta della legge regionale 4 agosto 2020, n. 77 (Disposizioni urgenti in materia di rimborsi per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata da COVID-19).

¹⁷⁴ Spiegazioni più approfondite si trovano nella relazione dedicata alle politiche culturali, giovanili e del lavoro.

¹⁷⁵ Si tratta della legge regionale 3 novembre 2020, n. 91 (Rimborso spese per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali e riduzione del trattamento economico in caso di emergenze epidemiologiche. Modifiche alla l.r. 3/2009) e della legge regionale 3 novembre 2020, n. 92 (Disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009 e alla l.r. 91/2020).

società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi con la legge regionale 53/2020; la terza riguarda il trattamento economico dei consiglieri, come riduzione del compenso percepito durante le emergenze epidemiologiche, legge regionale 91/2020; infine, sempre attinente alla riduzione del trattamento economico dei consiglieri, ma relativamente all'indennità di funzione per alcuni incarichi e al rimborso per l'esercizio di mandato, è stata approvata la legge regionale 92/2020. Le altre tre leggi, tutte approvate durante la decima legislatura, riguardano: disposizioni urgenti relative al rimborso dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata dal coronavirus (l.r. 77/2020), legge sottoscritta da tutti i gruppi politici e proposta in via d'urgenza per le polemiche emerse sui media relativamente al rimborso spese per l'esercizio del mandato percepito dai consiglieri anche durante la chiusura del consiglio regionale per l'emergenza sanitaria; la modifica della legge regionale 53/2020 che estende il sostegno ivi previsto anche alle associazioni dilettantistiche (l.r. 57/2020); l'ultima legge regionale andata direttamente in aula a firma di un consigliere di maggioranza, l'allora capogruppo del gruppo del Partito Democratico, riguarda gli interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020 – 2022 (l.r. 75/2020), un ambito raramente toccato dall'iniziativa consiliare.

Il ricorso ad un iter di approvazione delle leggi abbreviato, nel 2020, resta numericamente simile a quello del 2019, ma viceversa è utilizzato più dai consiglieri che da parte dell'esecutivo. Negli ultimi anni l'utilizzo di tale istituto era costantemente diminuito, fino ai modesti dati del 2018. Il massimo utilizzo dell'iter abbreviato è stato rilevato nella precedente legislatura, in particolare tra il 2012 e il 2015 con una punta di 18 testi di legge per il 2014 (5 di Giunta e 13 di Consiglio) e di 14 leggi per il 2015 (2 di Giunta e 12 di Consiglio). Negli ultimi anni il dato era 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. Con il 2019 e il 2020 i testi di legge approvati evitando il passaggio dalle commissioni di merito sono tornati a farsi numerosi, per svariate ragioni e non solo, come in alcuni casi nel 2020, per l'emergenza dovuta alla pandemia da coronavirus.

Tabella n. 4 – Numero di proposte di legge approvate direttamente in aula

PROPOSTE DI LEGGE APPROVATE DIRETTAMENTE IN AULA			
NR	GR	CR	TOT
2012	3	7	10
2013	1	3	4
2014	5	13	18
2015	2	12	14
2016	0	3	3
2017	6	1	7
2018	2	1	3
2019	7	3	10
2020	4	7	11

2.1. LE LEGGI APPROVATE NELLA UNDICESIMA LEGISLATURA

Le leggi approvate nel periodo iniziale della nuova legislatura sono state 12 e rappresentano un numero decisamente inferiore rispetto alle 30 leggi del corrispondente periodo della nona legislatura e le 25 leggi del 2015, anno d'inizio della decima legislatura.¹⁷⁶

È evidente che il calo numerico è direttamente legato al rinvio delle elezioni regionali e al conseguente ritardo con cui si è aperta la nuova legislatura che ha iniziato a lavorare solo negli ultimi tre mesi del 2020. Ciononostante i 12 testi normativi approvati nei primi tre mesi di apertura della undicesima legislatura corrispondono ad una media di 4 leggi al mese. Nei primi sei mesi (luglio-dicembre 2015) della decima legislatura sono state approvate e pubblicate in media 4,1 leggi al mese; nei primi mesi della nona legislatura (maggio – dicembre 2010) sono state approvate e pubblicate mediamente 3,75 leggi al mese; nel corrispondente periodo dell'ottava (maggio-dicembre 2005) con 22 leggi la media è stata di 2,4 leggi per mese¹⁷⁷.

¹⁷⁶ I periodi non sono perfettamente coincidenti perché composti da un numero di mesi diversi, in base alla data di inizio della legislatura.

¹⁷⁷ I dati relativi all'inizio delle legislature sono ricavabili dal sito del Consiglio regionale, nella sezione dedicata all'archivio delle sedute consiliari.

2.2. LE LEGGI APPROVATE NELLA DECIMA LEGISLATURA

Il totale delle leggi approvate nella decima legislatura, cioè 367, risulta in aumento in confronto alla nona legislatura che era terminata con 320 leggi, e prosegue un trend in incremento rispetto alla produzione della settima e ottava legislatura che avevano segnato una decisa inversione di rotta a paragone con i dati delle legislazioni precedenti.

La settima legislatura aveva rappresentato la grande cesura rispetto alle legislature precedenti, quasi dimezzando la produzione legislativa con un totale di poco superiore alle 250 leggi rispetto ad una produzione normativa, nelle legislature precedenti, superiore alle 400 leggi (Tab. 5). Il decremento era poi stato confermato dai dati dell'ottava legislatura con 261 leggi approvate.

Ma già con la nona legislatura questa tendenza era stata smentita dalle 320 leggi regionali approvate negli anni di riferimento. E così è avvenuto anche per la decima, in questo caso sicuramente a causa del prolungarsi della legislatura.

Tabella n. 5 – Produzione legislativa per legislatura

Legislature	Leggi
I leg. (1970 – 1975)	253
II leg. (1975 – 1980)	411
III leg. (1980 – 1985)	429
IV leg. (1985 – 1990)	364
V leg. (1990 – 1995)	435
VI leg. (1995 – 2000)	463
VII leg. (2000 – 2005)	268
VIII leg. (2005 – 2010)	261
IX leg. (2010 – 2015)	320
X leg. (2015 – 2020)	367
TOTALE	3571

2.2.1 LE LEGGI REGIONALI DI MODIFICA DELLO STATUTO DALLA SUA APPROVAZIONE E NELLA DECIMA LEGISLATURA

Questo paragrafo è dedicato alle leggi di modifica statutaria che sebbene abbiano un iter diverso da quello di approvazione delle leggi regionali ordinarie rientrano invece nel sistema unico di numerazione delle leggi ordinarie e dei regolamenti.

L'articolo 123 della Costituzione prevede che le Regioni si dotino di uno Statuto, e al comma 2 ne disciplina l'adozione prevedendo che lo Statuto e le sue modifiche siano approvate con legge approvata a maggioranza assoluta dei

componenti l'assemblea legislativa e con due deliberazioni successive adottate con un intervallo di tempo non inferiore ai due mesi. Lo Statuto e le sue leggi di modifica sono pubblicati sul Bollettino ufficiale regionale per essere sottoposti all'eventuale richiesta di referendum popolare entro i tre mesi successivi. Trascorsi i tre mesi e in assenza di ricorso governativo lo Statuto e le leggi di modifica possono essere promulgate ed entrare in vigore.

Lo Statuto della Regione Toscana è stato pubblicato l'11 febbraio 2005 ed è entrato in vigore il giorno successivo¹⁷⁸. Da questa data e fino al termine della decima legislatura ci sono stati dodici interventi modificativi con altrettante leggi regionali statutarie. La prima legge di modifica è stata promulgata nel 2010¹⁷⁹ allo scopo di ridurre il numero dei componenti l'assemblea legislativa, da sessantacinque consiglieri a cinquantatré, e prevedendo un numero massimo di componenti la Giunta regionale non superiore a dieci rispetto ai quattordici previsti dallo Statuto in prima adozione. Numeri ulteriormente ridotti con la legge regionale di modifica statutaria 18 del 2013¹⁸⁰ a quaranta per i consiglieri e ad otto per quanto riguarda gli assessori. La nuova modifica era necessaria a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Il decreto-legge per la stabilizzazione finanziaria e nell'ambito del contenimento della spesa pubblica, all'articolo 14, prevede nuovi parametri per definire il numero di consiglieri da eleggere e di assessori da nominare in base alla popolazione di ciascuna regione. Contemporaneamente si modifica anche la composizione dell'Ufficio di presidenza consiliare.

Lo Statuto viene ulteriormente modificato da sei leggi nel 2015¹⁸¹ in relazione all'istituto del portavoce dell'opposizione (l.r. 5/2015); per disciplinare i casi di cessazione anticipata del Presidente del Consiglio e dei componenti l'Ufficio di presidenza (l.r. 6/2015), rimandando poi al regolamento interno; per inserire tra le finalità principali della Regione Toscana il diritto a fare sport (l.r. 4/2015). La legge statutaria, 56/2015, approvata durante la nona legislatura, ma promulgata all'inizio della nuova legislatura, si occupa della formazione dei

¹⁷⁸ Articolo 80 dello Statuto vigente.

¹⁷⁹ Legge statutaria regionale 8 gennaio 2010, n. 1 (Modifiche agli articoli 6 e 35 dello Statuto della Regione Toscana).

¹⁸⁰ Legge statutaria regionale 24 aprile 2013 (Modifiche agli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 dello Statuto in materia di numero dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale e abolizione del vitalizio).

¹⁸¹ Si tratta delle leggi statutarie regionali 12 gennaio 2015, n. 4 (Modifiche all'articolo 4 dello Statuto); 12 gennaio 2015, n. 5 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione); 12 gennaio 2015, n. 6 (Modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto in materia di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza); 16 giugno 2015, n. 55 (Disposizioni sui componenti del Collegio di garanzia. Modifiche all'articolo 57 dello Statuto); 15 luglio 2015, n. 56 (Modifiche all'articolo 16 dello Statuto. Disposizioni in materia di gruppi consiliari); 15 luglio 2015, n. 57 (Modifiche all'articolo 74 dello Statuto. Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti).

gruppi consiliari: inizialmente lo Statuto prevedeva una sola deroga al divieto di formare gruppi consiliari monocellulari, quando il consigliere era l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali. Con questa modifica si introduce una nuova deroga, nel caso in cui gruppi consiliari originariamente costituiti da più consiglieri eletti in una lista presentata alle elezioni regionali vedano successivamente ridursi la propria composizione fino ad un unico consigliere. Per quanto riguarda le leggi regionali statutarie 55 e 57 si tratta di superare alcune criticità allo scopo di migliorare la funzionalità del Collegio di garanzia, nel primo caso, e di facilitare l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare in materia di fusione di comuni o di modifica di comuni già esistenti, nel secondo caso. Le ultime tre leggi di modifica statutaria del 2015 hanno svolto il loro iter nella nona legislatura, ma la loro promulgazione avviene a fine legislatura per la prima (55/2015) e all'inizio della decima per le altre due (56/2015 e 57/2015).

Altre quattro leggi di modifica statutaria vedono il loro iter di approvazione, fino alla promulgazione, nella decima legislatura¹⁸². Con la 23 del 2017 si agisce nuovamente sull'articolo 74 relativo all'iniziativa popolare in materia di fusioni di comuni e in particolare intervenendo ancora una volta sul numero delle firme degli elettori *“al fine di introdurre, come è spiegato nel preambolo, in termini percentuali, una relazione decrescente tra le firme richieste per l'esercizio dell'iniziativa popolare delle leggi di fusione ed il maggiore peso demografico di ciascun comune interessato”*.

Altre due modifiche incidono sui principi e le finalità della Regione Toscana, sono le leggi di modifica statutaria 64/2018 e 4/2019 che inseriscono all'articolo 4 (finalità principali) dello Statuto due nuove lettere, rispettivamente la m bis) allo scopo di promuovere la tutelare e valorizzare i *“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”*, modifica che ha poi dato luogo all'approvazione della legge regionale 71/2020 in materia di beni comuni¹⁸³; e la n bis) al fine di promuovere l'*“economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l'estinzione del ciclo di vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego*

¹⁸² Sono le leggi regionali statutarie 24 maggio 2017, n. 23 (Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto), 26 novembre 2018, n. 64 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello Statuto), 15 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto), ed infine 26 giugno 2020, n. 46 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali).

¹⁸³ La legge 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione e la sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto) risulta essere la prima legge in materia. Si veda anche la relazione sulle politiche istituzionali.

di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili". In quest'ultimo caso si modifica anche l'articolo 3 (principi) inserendo un comma 3 bis che recita "la Regione promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile per la soddisfazione dei bisogni della generazione presente e la salvaguardia della vita delle generazioni future".

Infine, si interviene ancora sullo Statuto per inserire un nuovo articolo, il 19 bis, che istituisce una nuova commissione consiliare permanente che si occuperà di politiche europee ed internazionali ai fini della partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e dell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (l.r. statutaria 46/2020). Nelle precedenti legislature è sempre stata formata una commissione che si occupasse delle politiche europee, ma non era mai stata inserita tra le commissioni permanenti, e le sue funzioni erano molto limitate. La modifica statutaria e la creazione di una commissione permanente dedicata all'Unione europea è la conclusione di un lungo processo sviluppatosi lungo tutta la decima legislatura proprio all'interno della allora vigente commissione istituzionale per le politiche dell'Unione europea e gli affari internazionali.

3. DIMENSIONI FISICHE DELLE LEGGI

Le leggi regionali sono esaminate anche sotto il profilo quantitativo rilevando la *dimensione fisica* degli elementi attraverso il conteggio del 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.

Va premesso che le leggi toscane contengono la motivazione alla legge inserita in un preambolo anteposto all'articolato che è parte integrante delle leggi e la cui composizione è conteggiata nella rilevazione per caratteri e per parole, che quindi concorre alla 'pesantezza' delle leggi, mentre non ha alcun peso in relazione agli articoli e ai commi essendo organizzato in visto e in considerato.

Nel 2020, per le 82 leggi sono stati conteggiati¹⁸⁴ complessivamente 827 articoli, 1.665 commi, 162.655 parole e 939.025 caratteri (Tab. 6).

Solitamente il confronto che si cerca di svolgere non è solo con la produzione dell'anno precedente, evidente dalla tabella sottostante, ma con i dati

¹⁸⁴ Nel totale è stata conteggiata anche la composizione della legge di modifica statutaria che ha un iter di approvazione diverso dalle leggi ordinarie. Per una maggiore trasparenza si riportano qui di seguito i dati che riguardano la composizione della legge statutaria (l.r. statutaria 26 giugno 2020, n. 46): 1 articolo, 1 comma, 421 parole e 2.674 caratteri.

relativi al corrispondente anno della legislatura precedente¹⁸⁵, in questo caso avrebbe dovuto essere il 2015, ma l'evidente asimmetria con il 2020, a causa dell'emergenza epidemiologica e del conseguente spostamento della tornata elettorale, rende non perfettamente comparabili le due fasi e non saranno fatti confronti.

All'interno del periodo dal 2015 al 2020, considerati come anni interi, risulta evidente che le 82 leggi dell'anno in esame, in relazione ai dati quantitativi sono composti da un numero minore di articoli, commi e caratteri, rispetto alle 82 leggi dell'anno 2016. Ma la rilevazione segnala anche dati quantitativi inferiori anche alle 68 leggi del 2019, ciò sta ad indicare una legislazione meno corposa nei confronti degli anni precedenti. Come più volte si è precisato, il maggiore o minore peso dei dati quantitativi è solo indicativo di come il corpo delle leggi regionali approvato annualmente impatta sull'ordinamento legislativo e non corrisponde ad un giudizio sulla maggiore o minore importanza delle singole leggi.

Tabella n. 6 - Leggi regionali del 2015, del 2016, del 2017, del 2018, del 2019 e del 2020 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

ANNI	2015	2016	2017	2018	2019	2020
LEGGI	55	82	64	58	68	82
ARTICOLI	931	1552	954	749	825	827
COMMI	2407	3063	1843	1821	1671	1665
PAROLE	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	166.531	162.655
CARATTERI	1.254.441	1.455.710	983.733	902.154	959.493	939.025

All'interno dei dati della decima legislatura si nota, ugualmente, come le 70 leggi del 2020 sono composte da un numero minore di articoli, commi, parole e caratteri delle 68 leggi dell'anno 2019, delle 58 leggi del 2018 e delle 64 leggi del 2017, ancorché anni caratterizzati da un numero minore di leggi dell'anno esaminato.

Tabella n. 7 - Leggi regionali del 2015, del 2016, del 2017, del 2018, del 2019 e del 2020 della decima legislatura in base agli articoli, ai commi, alle parole e ai caratteri

ANNI	2015	2016	2017	2018	2019	2020
LEGGI	25	82	64	58	68	70
ARTICOLI	337	1552	954	749	825	716
COMMI	787	3063	1843	1821	1671	1429
PAROLE	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	Dato non disponibile	166.531	138.316
CARATTERI	432.270	1.455.710	983.733	902.154	959.493	801055

¹⁸⁵ L'andamento delle legislature è quasi sempre simile con un lento avvio, un aumento della produzione negli anni centrali e un picco verso la fine della legislatura.

La tabella sottostante, invece, scompone i dati, separandoli in base alla provenienza dell'iniziativa legislativa e quindi tra la composizione delle leggi di iniziativa della Giunta e quelle di origine consiliare.

Tabella n. 8 - Leggi regionali del 2020 per composizione complessiva in base agli articoli, ai commi e ai caratteri suddivisa per soggetto proponente e totali

	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALI ¹⁸⁶
ARTICOLI	662	154	827
COMMI	1336	312	1665
PAROLE	132.784	27.517	162.655
CARATTERI	765.821	159.492	939.025

L'analisi degli elementi quantitativi non può che rilevare la maggiore composizione delle leggi di iniziativa giuntale per quanto riguarda gli articoli, i commi, le parole e i caratteri rispetto alle leggi di iniziativa consiliare.

Entrando più nello specifico della rilevazione dei dati solo 6 leggi regionali sulle 81 leggi ordinarie sono composte da più di 30 articoli, con un picco di 83 articoli e 128 commi per la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019 (l.r. 51/2020), segue la nuova legge in materia di sicurezza urbana e polizia locale (l.r. 11/2020) con 56 articoli e 180 commi, e la legge di stabilità per il 2021, con 38 articoli e 77 commi (l.r. 98/2020) e sono tutte di iniziativa giuntale. Tra le altre leggi, composte da un numero più limitato di articoli, si segnalano la legge regionale 45/2020 in materia di sistema regionale della protezione civile e disciplina delle relative attività (30 articoli e 90 commi), e la legge regionale 65/2020 relativa alle norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano (22 articoli e 63 commi).

Tra le leggi regionali di iniziativa consiliare quelle che hanno composizione più consistente sono la 16/2020 relativa a misure per il sostegno alle imprese start up innovative e disposizioni di semplificazione, con 24 articoli e 62 commi, la 68/2020 che introduce modifiche in materia di commercio con 23 articoli e 34 commi e ultima segnalazione, ma non per importanza, la legge regionale 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto) con 13 articoli e 39 commi, legge innovativa e unica nel panorama legislativo italiano.

¹⁸⁶ Il totale comprende anche i dati relativi ai due testi di legge risultanti dall'unificazione delle proposte della Giunta con quelle di iniziativa consiliare.

3.1. DIMENSIONI FISICHE DEL PREAMBOLO

Un elemento che caratterizza le leggi regionali toscane e le differenzia dalle altre leggi regionali è la presenza del preambolo¹⁸⁷, anteposto all'articolato di ciascuna legge contiene la motivazione dei contenuti e delle scelte operate nella legge regionale. Il preambolo è parte integrante della legge, ma rientra nell'analisi inerente alle dimensioni fisiche solo per la sua composizione in caratteri¹⁸⁸, 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 2020, compresa la legge di modifica statutaria, contengono 579 'visto' e 549 'considerato'.

Per quanto riguarda la distribuzione in base al proponente, le 60 leggi di iniziativa giuntale contengono 485 'visto' e 433 'considerato'; le 20 leggi originate in Consiglio sono composte da 83 'visto' e 107 'considerato'. Le due leggi regionali ad iniziativa congiunta sono composte da 11 'visto' e 9 'considerato'.

La presenza di numerose leggi di modifica fa sì che in alcuni casi sia necessario intervenire a modificare anche il preambolo. Nel 2020 undici leggi hanno modificato il preambolo 14 volte¹⁸⁹. In un caso si tratta di modifiche svolte al preambolo della stessa legge in tempi differenti e su parti diverse: la legge regionale 26/2009 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) che è stata modificata sia dalla 51/2020, intervenuta sui 'visto', che dalla 60/2020, intervenuta sui 'considerato'.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ Le leggi regionali che modificano il preambolo sono: 32/2020 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006 e alla l.r. 69/2011); 36/2020 (Interventi a sostegno delle attività per il sollievo dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie della Toscana. Modifiche alla l.r. 13/2020); 39/2020 (Norme in materia di sicurezza urbana e integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020); 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019); 60/2020 (Attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 26/2009); 62/2020 (Promozione dei prodotti dell'artigianato artistico e tradizionale toscana. Modifiche alla l.r. 53/2008 e alla l.r. 22/2016); 68/2020 (Ulteriori disposizioni in materia di commercio. Modifiche alla l.r. 62/2019); 72/2020 (Sostegno a singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico a società di servizio per il trasferimento tecnologico. Modifiche alla l.r. 57/2019); 82/2020 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011); 92/2020 (Disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009 e alla l.r. 91/2020); 102/2020 (Proroga dei termini per i procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e differimento del termine per l'approvazione delle varianti di cui all'articolo 222, comma 2 bis, della l.r. 65/2014. 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 2020, su una media di 7 'visto', e di 6,6 'considerato', sempre in media, per legge, con una inversione di presenze rispetto all'anno precedente che vedeva una media di 6,1 'visto' e di 7,7 di 'considerato' per legge.

4. CLASSIFICAZIONE PER POTESTÀ LEGISLATIVA

Tutte le leggi regionali toscane individuano nel preambolo le norme relative alla potestà legislativa esercitata, la segnalazione rientra tra i 'visto' inseriti all'inizio del preambolo. Il preambolo oltre a specificare quali sono le disposizioni normative statali e regionali su cui si basa ciascuna legge, individua quindi la tipologia di potestà legislativa che si sta esercitando.

La produzione normativa dell'anno 2020 vede una grande prevalenza di leggi che esercitano contemporaneamente sia la potestà concorrente che quella residuale, cosiddetta 'mista'; in quarantanove leggi su ottantadue, cioè nel 59,8%, infatti, si dichiara nel preambolo che si esercitano entrambe le potestà. Invece, diciannove sono le leggi regionali che esercitano la competenza concorrente (23,2%) e in quattordici casi le leggi regionali esercitano la potestà residuale (17,0%).

Facendo riferimento all'iniziativa, sempre riferito all'anno complessivo, le sessanta leggi regionali provenienti dalla Giunta per il 53,3 per cento sono classificate nella categoria mista (32 leggi), mentre la potestà residuale è stata esercitata nel 16,7 per cento delle leggi (10 leggi) e la potestà concorrente nel 30 per cento dei casi (18 leggi).

Le venti leggi di iniziativa consiliare seguono lo stesso andamento, con quindici leggi che esercitano una potestà mista, cioè concorrente e residuale nella stessa legge, pari al 75 per cento, altre quattro leggi, pari al 20 per cento sono classificate come esercizio della potestà residuale regionale e, in una legge, cioè il 5 per cento, si esercita la potestà concorrente.

Le altre due leggi frutto dell'unificazione di testi provenienti sia dalla Giunta che dai consiglieri esercitano in un caso la potestà legislativa residuale e nell'altro quella mista.

4.1. LA POTESTÀ LEGISLATIVA NELLA DECIMA LEGISLATURA

Per quanto riguarda la distribuzione in ordine alla decima legislatura la tabella sottostante illustra come è stata esercitata nel suo complesso la potestà legislativa.

La classificazione delle settanta leggi di fine decima legislatura, in base al soggetto proponente, vede le cinquantuno leggi di iniziativa giunta distribuirsi per il 52,9 per cento nella cosiddetta potestà mista (27 leggi), concorrente e residuale insieme, per il 29,5 per cento come potestà concorrente (15 leggi) e per il 17,6 per cento, 9 leggi, nella potestà residuale.

Le diciotto leggi di iniziativa consiliare esercitano per l'83,3 per cento la potestà mista (15 leggi), per l'11,1 per cento la potestà residuale (2 leggi) e una sola legge, pari al 5,6 per cento, la potestà concorrente. Un'ultima legge, testo unificato di Giunta e Consiglio si inserisce nella potestà residuale.

I dati complessivi della decima legislatura confermano che sempre più leggi si collocano nella cosiddetta potestà mista come si rileva nelle leggi che si occupano di sanità, di governo del territorio, di istruzione, cultura e formazione, agricoltura.

Tabella n. 9 - 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	64 ¹⁹⁰	100
2018	16	27,6	17	29,3	25	43,1	58 ¹⁹⁰	100
2019	18	26,4	22	32,4	28	41,2	68 ¹⁹⁰	100
2020*	16	22,9	12	17,1	42	60	70 ¹⁹⁰	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

¹⁹⁰ Comprende anche la legge di modifica statutaria.

Per un confronto con la precedente legislatura si veda la tabella sottostante:

Tabella n. 10 - Distribuzione delle leggi in forza di potestà legislativa per la nona legislatura (anni 2010 – 2011 – 2012 - 2013 – 2014 - 2015)

	POTESTÀ CONCORRENTE		POTESTÀ RESIDUALE (O ESCLUSIVA)		MISTA		TOTALE	
	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%	NR. LEGGI	%
2010^(*)	13	43,3	13	43,3	4	13,4	30	100
2011	25	47,2	15	28,3	13	24,5	53	100
2012	30	46,1	18	27,7	17	26,2	65	100
2013	19	31,7	17	28,3	24	40,0	60	100
2014	21	29,6	30	42,3	20	28,1	71	100
2015^(*)	15	36,6	20	48,8	6	14,6	41 ¹⁹¹	100

(*) I dati del 2010 riguardano maggio – dicembre e i dati del 2015 sono riferiti a gennaio - marzo e rientrano nella nona legislatura

5. CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIA NORMATIVA

Per quanto riguarda la classificazione per tipologia normativa sono state analizzate le leggi regionali ordinarie dell'anno 2020 escludendo la legge regionale di modifica statutaria, quindi 81 leggi.

Le leggi regionali dell'anno 2020 si situano per poco più della metà nella tipologia normativa manutenzione che con 41 leggi raggiunge il 50,7 per cento di tutta la produzione normativa annuale, registrando una flessione rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti.

Le rimanenti trentanove leggi sono distribuite tra altre 5 voci: settore, istituzionale, provvedimento, bilancio e intersettoriale.

Nel dettaglio, undici leggi rientrano nella voce settore, e riguardano diversi ambiti, alla voce istituzionale si colloca una sola legge, tredici leggi rientrano tra le leggi provvedimento, categoria che segna un deciso aumento, dovuto alle varie leggi approvate a supporto delle categorie penalizzate dalla crisi economica creata dalla emergenza epidemiologica, undici sono leggi di bilancio (leggi di stabilità, rendiconto, bilancio previsionale e sue variazioni, leggi di riconoscimento di debito fuori bilancio) e quattro leggi sono state classificate alla voce intersettoriale, anche questa voce vede un aumento, segno che sempre più si va ad agire contemporaneamente su più materie o settori.

¹⁹¹ Comprende anche le leggi di modifica statutaria.

Tra le undici leggi collocate alla voce settore vanno citate la legge regionale in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale (11/2020), le norme sulla valorizzazione dell'identità e delle tradizioni storiche e culturali della Toscana (l.r. 12/2020), le misure per il sostegno alle imprese start up innovative (16/2020), le disposizioni atte a favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante azioni a corrispettivo sociale (l.r. 17/2020)¹⁹². Sempre della categoria settore fa parte anche la normativa sul sistema regionale di protezione civile (45/2020), ma anche le norme a sostegno e promozione degli enti del Terzo settore (65/2020).

Per quanto riguarda la categoria provvedimento, le 13 leggi regionali riguardano in parte misure economiche adottate per sostenere le categorie interessate dall'emergenza Covid-19, si va da quelle sanitarie per un verso (l.r. 24/2020), al mondo delle guide turistiche (52/2020) e delle società e associazioni sportive (53 e 57/2020), al comparto del trasporto pubblico locale (41/2020) e del trasporto aereo (95/2020), al sostegno degli enti fieristici (96/2020). Tutti provvedimenti straordinari, destinati a non ripetersi con il superamento della pandemia e la ripresa dell'economia. Sempre in quest'ottica va segnalata la legge regionale con cui i consiglieri hanno rinunciato a parte del rimborso spese percepito, sia pur legittimamente, durante il periodo del lockdown in cui non sono stati presenti in sede, per contribuire solidalmente alla crisi economica (l.r. 77/2020). Anche la legge 10/2020 si sostanzia, come le precedenti, nell'erogazione di contributi a fondo perduto ad associazioni di familiari di vittime di eventi luttuosi accaduti in Toscana allo scopo di mantenerne la memoria attraverso la raccolta di documenti e materiali informativi; come pure rientra nella categoria delle leggi provvedimento la legge regionale che prevede interventi urgenti conseguenti a gravi eventi straordinari che hanno avuto ricadute economiche negative sul territorio (59/2020).

Alla voce intersettoriale sono state inserite, due leggi che prevedono vari interventi normativi collegati alle leggi di bilancio o di stabilità (l.r. 75 e l.r. 93), la legge regionale 71/2020 in materia di beni comuni¹⁹³, normativa innovativa nel panorama legislativo italiano, e la legge regionale 81/2020 che ha lo scopo di promuovere le politiche giovanili regionali, già presenti nei vari ambiti settoriali¹⁹⁴.

¹⁹² La legge si prefigge di collegare l'erogazione di una prestazione del sistema di welfare, tesa a garantire un diritto sociale, alla possibilità di attivare, nel medesimo soggetto destinatario della prestazione, un impegno sociale volontario a vantaggio della collettività, secondo la prospettiva del cosiddetto welfare generativo. Per questa, come per le altre leggi regionali citate si rimanda alla relazione settoriale.

¹⁹³ Legge regionale 24 luglio 2020, n. 71 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto).

¹⁹⁴ Legge regionale 6 agosto 2020, n. 81 (Promozione delle politiche giovanili regionali).

Una sola legge è collocata nella categoria istituzionale ed è la legge regionale 79/2020 che istituisce la Fondazione per la formazione del personale politico.

La normativa classificata alla voce manutenzione è costituita da disposizioni che intervengono con modifiche, che possono essere contenute o assai corpose, nei confronti delle norme originali. Nel caso della produzione manutentiva della legislazione approvata nel corso del 2020, pochissime leggi sono di ampio impatto sulle leggi base, come la legge in materia di attività europee e di rilievo internazionale (l.r. 60/2020), la legge che interviene, ancora una volta, sulle disposizioni relative alla gestione e alla tutela della fauna selvatica (l.r. 6/2020), la legge che modifica nuovamente alcune parti delle disposizioni in materia di commercio (l.r. 68/2020) e la legge annuale di manutenzione dell'ordinamento (l.r. 51/2020).

Le quarantuno leggi manutentive presenti nella produzione legislativa dell'anno in esame, insieme ad altre disposizioni presenti in testi prevalentemente a contenuto non di novellazione, introducono modifiche su 134 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 modificate¹⁹⁵.

Tabella n. 11 - Classificazione delle leggi per tipologia normativa – anni 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 - decima e inizio undicesima legislatura

Tipologia delle leggi	Anno 2015		Anno 2016		Anno 2017		anno 2018		anno 2019		Anno 2020	
	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%	Nr	%
istituzionale	1	4	4	4,9	4	6,4	3	5,3	2	3,0	1	1,2
settore	2	8	7	8,6	10	15,9	10	17,5	12	17,9	11	13,6
intersectoriale	0	0	0	0	1	1,6	1	1,7	2	3,0	4	4,9
riordino	0	0	8	9,8	0	0	0	0	0	0	0	0
semplificazione	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
testi unici	0	0	1	1,2	0	0	0	0	0	0	0	0
provvedimento	0	0	4	4,9	2	3,1	4	7,0	7	10,4	13	16,1
interpretazione	0	0	0	0	0	0	1	1,7	0	0	0	0
manutenzione	17	68	48	58,5	38	60,3	32	56,2	38	56,8	41	50,7
bilancio	5	20	10	12,1	8	12,7	6	10,6	6	8,9	11	13,5
totale	25	100	82	100	63 ¹⁹⁶	100	57 ¹⁹⁶	100	67 ¹⁹⁶	100	81 ¹⁹⁶	100

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

¹⁹⁵ Si veda anche il paragrafo 9.2 dedicato alle leggi in vigore.

¹⁹⁶ Dalla classificazione per tipologia normativa è stata esclusa la legge di modifica statutaria, che volendo classificarla andrebbe nella voce manutenzione.

contenuto delle leggi regionali, individuando la materia in cui il legislatore toscano ha operato.

La produzione normativa ordinaria del 2020, esclusa la legge di modifica statutaria, ha occupato tutti i sei macrosettori che compongono la classificazione (tab. 12). Le 81 leggi regionali del 2020 occupano 28 voci, il 58,3 per cento delle 48 voci esistenti; nel 2019 sessantasette leggi occupavano 26 voci, il 54,1 per cento e nel 2018 le 57 leggi regionali occupavano 23 voci corrispondenti al 47,9 per cento.

Il macrosettore che nel 2020 ha raccolto più leggi, è quella dei Servizi alla persona e alla comunità, con venticinque leggi; segue il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture con diciassette leggi; il macrosettore dello Sviluppo economico e attività produttive ne raccoglie tredici, quello della Finanza regionale contiene undici interventi; al macrosettore Ordinamento istituzionale sono ascritti sette interventi. Il macrosettore Multisetore nel 2020 raccoglie otto leggi.

Le leggi che rientrano nella classificazione Servizi alla persona e alla comunità operano in materia di Tutela della salute, cinque leggi fanno parte di questa voce, cinque leggi si occupano di Beni e attività culturali, otto leggi appartengono alla materia Servizi sociali, due testi normativi sono stati classificati alla voce Multimateria e due alla voce Altro che raggruppa materie quali il contrasto all'usura, la tutela dei consumatori, la polizia locale, ecc... La voce dedicata allo sport vede due interventi e un testo normativo è classificato alla voce istruzione.

Per il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture le diciassette leggi si distribuiscono su sette delle nove voci in cui si suddivide. La materia più frequentata è quella di Territorio, ambiente e infrastrutture con sei leggi, segue la Protezione della natura e dell'ambiente con quattro leggi; le Opere pubbliche, comprendente interventi per porti e aeroporti, e la voce Risorse idriche e difesa del suolo hanno due leggi ciascuna. Alla voce Trasporti è classificata una legge, così come una legge rientra alla voce Multimateria e una alla voce Protezione civile.

Le tredici leggi relative allo Sviluppo economico e attività produttive si ritrovano in sette delle tredici voci in cui si suddivide il macrosettore: Sostegno all'innovazione (2) Agricoltura e foreste (1), Artigianato (1), Professioni (2), Turismo (1), Commercio (2), Altro, che comprende il sostegno allo sviluppo locale, la programmazione negoziata, i programmi economici (4).

La voce Bilancio della macromateria Finanza regionale contiene undici leggi tra cui, come sempre, legge di bilancio, variazioni, assestamento, rendiconto, legge di stabilità.

Il macrosettore Ordinamento istituzionale su sette voci ne vede impegnate quattro. Alla voce Organi della Regione si ascrivono tre leggi, la voce Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni conta una legge, due leggi sono ascritte alla voce Personale e amministrazione, infine alla voce Altro, che

ricomprende le persone giuridiche private, il sistema statistico regionale ecc., è classificata un'altra legge.

Tutti i macrosettori, precedentemente descritti, compresa la voce Multisetto, vedono mutamenti nella loro consistenza numerica, in primo luogo per l'aumentato numero di leggi da classificare dell'anno 2020.

Tabella n. 12 – Classificazione per materie e soggetto proponente per l'anno 2020

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2020	2020	2020
Ordinamento istituzionale Tot 2020 = 7	1. Organi della Regione (<i>ad esclusione di quanto classificato alla voce successiva</i>)		3	3
	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	1		1
	4. Personale e amministrazione	2		2
	5. Enti locali e decentramento			
	6. Altro (per es: persone giuridiche private, sistema statistico regionale, etc.)		1	1
	7. Multimateria			
Sviluppo economico e attività produttive Tot 2020 = 13	8. Artigianato	1		1
	9. Professioni (includere le nuove figure professionali: per es., naturopata, etc.)	1	1	2
	10. Industria			
	11. Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	1	1	2
	12. Ricerca, trasporto e produzione di energia			
	13. Miniere e risorse geotermiche			
	14. Commercio, fiere e mercati	1	1	2

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2020	2020	2020
	15. Turismo (incluso agriturismo e turismo rurale, ittiturismo)			1 testo unificato
	16. Agricoltura e foreste	1		1
	17. Caccia, pesca e itticoltura			
	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.)	4		4
	20. Multimateria			
Territorio ambiente e infrastrutture Tot 2020 = 17	21. Territorio e urbanistica (incluso demanio; edilizia)	5		5 + 1 testo unificato
	22. Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	4		4
	23. Risorse idriche e difesa del suolo	2		2
	24. Opere pubbliche (per es.: edilizia scolastica; porti; aeroporti; etc)	2		2
	25. Viabilità			
	26. Trasporti	1		1
	27. Protezione civile	1		1
	28. Altro (per es.: usi civici)			
	29. Multimateria	1		1
Servizi alla persona e alla comunità	30. Tutela della salute	4	1	5
	31. Alimentazione			

MACROSETTORE	MATERIA	GIUNTA	CONSIGLIO	TOTALE
ANNO		2020	2020	2020
Tot 2020= 25	32. Servizi sociali	5	3	8
	33. Istruzione scolastica e universitaria		1	1
	34. Formazione professionale			
	35. Lavoro			
	36. Previdenza complementare e integrativa			
	37. Beni e attività culturali	2	3	5
	38. Ricerca scientifica e tecnologica			
	39. Ordinamento della comunicazione			
	40. Spettacolo			
	41. Sport		2	2
	42. Altro (per es: sicurezza personale, polizia locale; tutela degli utenti e consumatori; contrasto all'usura; etc.)	2		2
	43. Multimateria	1	1	2
Finanza regionale Tot 2020 = 11	44. Bilancio	11		11
	45. Contabilità regionale			
	46. Tributi			
	47. Multimateria			
Multisettores ¹⁹⁷ Tot 2020 = 8	48. Multisettores	7	1	8
	TOTALE	60	19	81

¹⁹⁷ 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.

6.1. MATERIE E MACROSETTORI NELLA DECIMA LEGISLATURA

Considerando l'intera produzione legislativa della decima legislatura, si evidenzia che il macrosettore più frequentato con 96 leggi è stato quello dei Servizi alla persona e alla comunità, che comprende materie come la tutela della salute, servizi sociali, beni e attività culturali, ma anche lavoro, istruzione e formazione professionale, per citarne alcune; segue il macrosettore Territorio ambiente e infrastrutture che raccoglie 79 interventi legislativi, ambito di cui fanno parte territorio e urbanistica, e quindi il governo del territorio, la protezione della natura e dell'ambiente e la tutela dagli inquinamenti, compresa la gestione dei rifiuti, ne fa parte anche la materia relativa alle risorse idriche e alla difesa del suolo.

Anche il macrosettore Sviluppo economico e attività produttive che comprende artigianato, agricoltura e foreste, turismo, professioni, industria e innovazione, commercio, è un ambito molto frequentato con 70 leggi approvate nel corso della legislatura. Meno frequentate sono l'Ordinamento istituzionale e la Finanza regionale, entrambe con 46 leggi. Infine il Multisetto vede 26 leggi, si tratta soprattutto di leggi di manutenzione e di leggi collegate alle leggi finanziarie.

Tabella n. 13 - Classificazione per macrosettore nella decima legislatura

Anni ----- Materie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALI
Ordinamento istituzionale	9	9	10	4	10	4	46
Sviluppo economico	1	17	10	14	15	13	70
Territorio ambiente	4	26	9	12	14	14	79
Servizi alla persona	4	16	17	17	17	25	96
Finanza regionale	7	13	8	6	6	6	46
Multisetto	--	1	9	4	5	7	26
TOTALI	25	82	63	57	67	69	363¹⁹⁸

¹⁹⁸ Sono escluse le leggi di modifica statutaria.

7. LA CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI IN BASE ALLA TECNICA REDAZIONALE

Sotto il profilo della tecnica redazionale, le 81 leggi ordinarie prodotte nel 2020, esclusa anche in questo caso la legge di modifica statutaria¹⁹⁹, si collocano per il 50,7 % delle leggi (41 in numero assoluto) 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 trentaquattro testi di legge corrispondenti al 41,9 per cento della produzione legislativa esaminata. Altre sei leggi sono state inserite alla voce tecnica mista (7,4%). Nel 2020 non è stato approvato alcun testo unico.

I risultati di questa classificazione, confermano che la produzione normativa regionale del 2020 si caratterizza per un uso piuttosto accentuato della tecnica di 'novellazione' con il 50,7 per cento, anche se si tratta di un dato in diminuzione rispetto al 52,3 per cento del 2019, ancora di più se si confronta con il dato del 2018 che si era attestato al 54,4 per cento. A questo dato va sommato quello raggiunto dalla voce tecnica mista, cioè il 7,4 per cento perché sono leggi che introducono disposizioni nuove nell'ordinamento, ma contemporaneamente svolgono operazioni di modifica su leggi già in vigore e quindi di novellazione dei testi esistenti.

Resta dunque confermata la preferenza attribuita al mantenimento dei testi già esistenti e alla loro trasformazione, prima di giungere alla loro sostituzione con testi nuovi ed eventualmente innovativi.

Tabella n. 14 – Distribuzione delle leggi in base alla tecnica redazionale

TECNICA REDAZIONALE	ANNO 2020	
	NR LEGGI	%
Testo nuovo	34	41,9
Novella	41	50,7
Tecnica mista	6	7,4
Testo unico	0	0
Totale	81	100

¹⁹⁹ Volendo classificare anche la legge di modifica statutaria, essa andrebbe collocata alla voce novella che con 42 leggi su 82 raggiungerebbe una percentuale di 51,2 circa e conseguentemente si abbasserebbe la percentuale delle altre voci.

8. LE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Le proposte di legge di iniziativa consiliare che, nel 2020, hanno superato con successo il vaglio dell'assemblea consiliare sono venti²⁰⁰ sul totale delle 82 leggi approvate nell'anno e corrispondono al 24,4 per cento.

La produzione del 2020, pur se in diminuzione rispetto al 2019, vede la presenza attiva dei consiglieri, non solo nella presentazione delle proposte di legge, ma anche nella capacità di portare tali proposte al successo. Il sempre maggiore successo di tali proposte nasce dall'iniziale successo delle proposte dell'Ufficio di presidenza in materia di organizzazione e di funzionamento del Consiglio stesso, dovuto sia alla materia propria del Consiglio che alla provenienza da forze di maggioranza e di opposizione, entrambe rappresentate nell'Ufficio di presidenza, ma si è poi ampliato ad altre proposte di origine consiliare ed espresso in molte e varie materie.

Le leggi regionali di iniziativa consiliare del 2020 sono state espressione dell'Ufficio di presidenza e della maggioranza e solo in due casi ci sono state proposte congiunte.

Entrando nel merito delle venti leggi di origine consiliare si evidenzia come le proposte di legge che sono riuscite a diventare leggi provengono dall'Ufficio di presidenza²⁰¹ nel numero di cinque, e sono quindi leggi che hanno avuto l'avallo sia della maggioranza che della minoranza. Altre 12 proposte di legge che hanno superato il vaglio delle commissioni e dell'aula provengono dalla maggioranza, di cui due a sola firma di presidente di commissione. Una proposta di legge è stata firmata sia dalla maggioranza che dalle opposizioni e riguarda la materia dei rimborsi per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata dal Covid-19. Un'ultima proposta di legge è stata firmata dal solo Presidente del Consiglio e andava ad emendare una legge regionale da poco approvata.

Per quanto riguarda la decima legislatura sono diciotto le leggi regionali provenienti dai consiglieri. Di seguito la tabella riassuntiva dell'incidenza delle leggi di iniziativa consiliare sull'intera decima legislatura.

²⁰⁰ Per le leggi di iniziativa consiliare è stata conteggiata anche la legge di modifica statutaria, visto che la proposta è stata presentata dai consiglieri.

²⁰¹ Negli estremi dei lavori preparatori le proposte di legge risultano sottoscritte dai singoli consiglieri, come tutte le proposte peraltro, ma si possono ricondurre all'Ufficio di presidenza dalla dicitura apposta nel documento di deposito della proposta di legge che attesta espressamente come la proposta è di iniziativa dell'UP e in quale seduta è stata approvata, anche se non sempre tutti i componenti hanno firmato la proposta.

Tabella n. 15 – Leggi di iniziativa consiliare ed incidenza sul numero totale delle leggi della decima legislatura

ANNO	NR. LR INIZIATIVA CONSILIARE	NR LR PUBBLICATE	INCIDENZA IN PERCENTUALE
2015*	8	25	32,0
2016	22	82	26,8
2017	17	64	26,6
2018	15	58	25,8
2019	18	68	26,4
2020*	18	70	25,7
Totale legislatura	98	367	26,7

* Per l'anno 2015 il periodo considerato parte da giugno, cioè con l'inizio della decima legislatura e per l'anno 2020 il periodo considerato termina a fine agosto, conclusione della legislatura.

8.1 ANALISI PER TIPOLOGIA NORMATIVA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

Considerando l'intero anno 2020, l'esame sotto il profilo della tipologia normativa, esclusa la legge di modifica statutaria, avviene sulle diciannove leggi ordinarie. Delle leggi prese in considerazione otto sono leggi di manutenzione; altre tre leggi appartengono alla categoria settore; cinque leggi hanno natura provvedimentale. Due testi sono stati classificati alla voce intersettoriale, un testo legislativo è rientrato nella classificazione istituzionale.

La categoria manutenzione raccoglie la maggior parte delle leggi di iniziativa consiliare, e con otto leggi, cioè il 42,1%, 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.

Gli interventi manutentivi si occupano di varie materie dalla tutela della salute (l.r. 6/202 e l.r. 36/2020), alla cultura (l.r. 10/2020), all'istruzione (l.r. 70/2020), al commercio (l.r. 68/2020), all'ambito istituzionale (l.r. 91/2020 e l.r. 92/2020).

Le leggi regionali di iniziativa consiliare classificate alla voce provvedimento sono per lo più interventi a sostegno di categorie economiche in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria o ad associazioni di volontariato (1/2020, 52/2020, 53/2020). Le tre leggi di settore riguardano le attività culturali (l.r. 12/2020), le attività economiche innovative (l.r. 16/2020) e disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale (l.r. 1/2020). La legge regionale

75/2020 relativa ad interventi normativi legati al bilancio e la legge regionale 71/2020 sul governo collaborativo dei beni comuni rientrano nell'ambito intersettoriale. Infine nella categoria istituzionale si colloca la legge regionale 79/2020 che istituisce la Fondazione per la formazione politica ed istituzionale.

Tabella n. 16 - Tipologia delle leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2016, nel 2017, nel 2018, nel 2019 e nel 2020

ANNO	2016		2017		2018		2019		2020	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ISTITUZIONALE	2	9,1	0	0	0	0	0	0	1	5,2
SETTORE	3	13,6	2	11,8	4	28,6	2	11,8	3	15,8
INTERSETTORIALE	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10,6
RIORDINO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SEMPLIFICAZIONE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TESTI UNICI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PROVVEDIMENTO	2	9,1	1	5,8	2	14,3	1	5,8	5	26,3
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0	1	7,1	0	0	0	0
MANUTENZIONE	15	68,2	14	82,4	7	50,0	14	82,4	8	42,1
BILANCIO	0	0	0	0	0	0	0		0	0
TOTALE LEGGI AD INIZIATIVA CONSILIARE	22	100	17	100	14 ²⁰²	100	17 ²⁰²	100	19 ²⁰²	100

8.2 DISTRIBUZIONE PER MACROSETTORE DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE

La distribuzione per macrosettore e per materia della produzione legislativa di iniziativa consiliare del 2020 occupa quattro dei sei ambiti individuati, con quattro leggi presenti nell'Ordinamento istituzionale, tre leggi collocate nello Sviluppo economico e attività produttive, undici nel macrosettore dei Servizi alla persona e alla comunità, ancora una legge al Multisetto. Nessuna legge del 2020 può essere ascritta all'ambito Territorio ambiente e infrastrutture, né al macrosettore della Finanza regionale (Tab. 17).

I macrosettori sono a loro volta suddivisi in complessive 48 voci che identificano le materie. Delle 48 voci le 19 leggi di iniziativa consiliare coprono 12 materie, cioè il 25 per cento.

Le materie in cui si situano le leggi di iniziativa consiliare sono i Beni e le attività culturali (3), i Servizi sociali (3 leggi), sport (2), multimateria (1), una

²⁰² Esclusa la legge di modifica statutaria.

legge è ascritta alla voce istruzione e una rientra nella tutela della salute nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità; Commercio e fiere (1), sostegno all'innovazione (1) e professioni (1) all'interno dello Sviluppo economico. Infine per il macrosettore Ordinamento istituzionale tre leggi rientrano nella voce Organi della Regione e una alla voce altro. Un'ultima legge rientra alla voce Multisetto.

La distribuzione per macrosettori e per materie conferma come anche nel 2020 le leggi di iniziativa consiliare spaziano con successo su diverse materie, intervenendo in ambiti assai diversi tra loro. L'iniziativa consiliare conferma una propria attività ad ampio raggio, come rilevato anche negli anni precedenti.

Tabella 17 - Classificazione per macrosettore anni 2016, 2017, 2018 e 2019 per le leggi di iniziativa consiliare

ANNI ----- MATERIE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALI
ORDINAMENTO ISTITUZIONALE	6	5	3	1	5	4	24
SVILUPPO ECONOMICO	--	5	2	4	2	3	16
SERVIZI ALLA PERSONA	2	7	9	9	8	11	46
TERRITORIO AMBIENTE	--	5	3	--	1	0	9
FINANZA REGIONALE	--	--	0	--	0	0	--
MULTISETTORE	--	--	0	--	1	1	2
TOTALI	8	22	17	14	17	19	97

9. TECNICA LEGISLATIVA, LEGGI IN VIGORE, ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

9.1. TECNICA LEGISLATIVA

Per il 2020 non si può che ribadire quanto evidenziato negli anni precedenti. Anche la produzione legislativa dell'anno 2020, dal punto di vista della tecnica legislativa, non si discosta dalle caratteristiche degli anni precedenti e non si può che ripetere quanto già rilevato nei rapporti degli anni precedenti e che si evince dall'analisi delle precedenti classificazioni: la legislazione toscana continua a caratterizzarsi per una massiccia presenza di leggi di novellazione e da una accentuata esigenza di rendere le norme subito applicabili. Sebbene gli strumenti informatici spesso permettano, attraverso la realizzazione di banche dati, di fornire ai cittadini e agli operatori testi legislativi coordinati con tutta la sequenza delle modifiche sopraggiunte, le leggi lungamente rimaneggiate hanno comunque bisogno di un consolidamento che inglobi definitivamente in una legge nuova le varie modifiche stratificatesi nel tempo, allo scopo di eliminare le

contraddizioni di lettura e di significato cui tali sovrapposizioni spesso danno luogo.

Come evidenziato in altre parti di questa relazione (tab. 14), la percentuale delle leggi di modifica sulla produzione annuale si attesta al 50,7 per cento, mentre un altro 7,4 per cento delle leggi contiene sia disposizioni nuove che norme di modifica puntuale ed espressa a leggi esistenti, 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 VIGORE²⁰³

Le leggi formalmente in vigore nell'ordinamento della Regione Toscana alla fine dell'anno 2020 sono 1.322. La determinazione delle leggi in vigore avviene sul piano formale sottraendo al numero complessivo delle leggi emanate (3.583) il numero delle leggi espressamente abrogate (2.261).

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 2020 l'ordinamento toscano risulta composto da circa 751 leggi ritenute sostanzialmente in vigore.

Dalle rilevazioni svolte sulle 1.322 leggi formalmente in vigore risulta che circa 629 leggi recano modifiche ad altre leggi, di cui 427 contengono solo modifiche e rientrano interamente nei testi di base, e 270 sono le leggi mai modificate.

Tra le leggi che hanno subito numerosissime modifiche, anche nel 2020 si continua a segnalare la legge regionale 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, che dal 2005 al 2020 è stata modificata da 49 leggi regionali e ciascuna legge è intervenuta su più articoli e disposizioni, basti pensare che, nella banca dati delle leggi, sono state necessarie 754 note per segnalare i punti modificati. 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 (cosiddetta legge sulla caccia), sottoposta a numerosi interventi di modifica a partire dal 1997, è arrivata, con gli interventi del 2020 a 36 leggi regionali che intervengono a modificarla.

²⁰³ Per i dati contenuti in questo paragrafo si ringrazia il collega Alessandro Silei per la collaborazione.

Proseguendo nell'escursus delle leggi regionali che 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 2020, è stata modificata da 36 leggi e la legge regionale 32/2002 che interviene in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, con gli ultimi 3 interventi normativi del 2020 è stata novellata da 35 leggi regionali.

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 22 leggi di cui 6 nel 2017 e 4 nel 2019; la legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema di autonomie locali) modificata da 23 leggi regionali con gli ultimi 3 interventi normativi del 2020 e la legge di riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 56/2014 (l.r. 22/2015) su cui si è intervenuti 3 volte nel 2020 arrivando a 21 leggi di modifica.

Come già specificato nei precedenti rapporti e nel paragrafo dedicato alla tecnica legislativa, formalmente gli interventi manutentivi sono effettuati, quasi sempre, applicando correttamente le regole della novellazione, ciononostante un eccessivo uso delle modifiche rende difficile la lettura dei testi soprattutto perché in molti casi sono operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una normativa diversa rispetto a quella inizialmente contenuta nella legge alla sua prima entrata in vigore.

9.3. ENTRATA IN VIGORE

Le leggi entrate in vigore anticipatamente nel 2020, sono il 52,5 per cento, pari a 43 leggi su 82. Hanno, invece la normale entrata in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione il 47,5, per cento delle leggi regionali dell'anno 2020, cioè trentanove leggi su ottantadue.

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 43 leggi del 2020 con l'entrata in vigore anticipata, 12 leggi prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, rispetto alle 16 leggi dell'anno precedente, e 31 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. 15, 28, 30, 74, 75, 76, 93, 94, 97, 98, 99, 100 del 2020);

Le restanti leggi che prevedono l'entrata anticipata a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sono leggi che dispongono interventi per affrontare la crisi sanitaria ed economica causata dalla pandemia da Covid-19 (l.r. 7, 24, 25, 31, 41, 47, 52, 53, 57, 58, 59, 77, 78, 95, 96 del 2020), ma anche materie più varie,

per citarne alcune si va dalle misure di sostegno alle imprese start up innovative (l.r. 16/2020), agli interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali (l.r. 40/2020), alla legge con cui si dettano precisazioni normative in materia di disposizioni al circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero (l.r. 42/2020), a disposizioni modificative in materia di promozione dei prodotti dell'artigianato artistico e tradizionale toscano (62/2020), alle disposizioni in materia di decorrenza degli incarichi dirigenziali, commissioni di concorso, termini di validità delle graduatorie concorsuali e azioni positive (l.r. 63/2020), alle disposizioni in materia di sistema regionale di istruzione e formazione, tirocini, lavoro e composizione del comitato di coordinamento istituzionale (l.r. 64/2020).

Sedici delle quarantatré leggi con entrata in vigore anticipata apportano modifiche a leggi già esistenti.

Tabella n. 18 - Entrata in vigore delle leggi della decima legislatura

	ENTRATA IN VIGORE "NORMALE"		ENTRATA IN VIGORE ANTICIPATA		ENTRATA IN VIGORE POSTICIPATA		TOTALE	
	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%	NR LEGGI	%
ANNO 2015	7	28%	16	68%	1	4%	25	100
ANNO 2016	33	40,3	49	59,7	0	0	82	100
ANNO 2017	31	48,4	33	51,6	0	0	64	100
ANNO 2018	27	46,5	30	51,8	1	1,7	58	100
ANNO 2019	26	38,3	42	61,7	0	0	68	100
ANNO 2020	39	47,5	43	52,5	0	0	82	100

Come si nota dalla tabella riassuntiva l'anticipazione dell'entrata in vigore delle leggi raggiunge sempre una percentuale superiore al 50% di tutte le leggi adottate in ciascun anno.

10. ALCUNI ELEMENTI DI RIFLESSIONE SULLA DECIMA LEGISLATURA

La produzione della decima legislatura, analizzata nei rapporti pubblicati annualmente, permette di individuare una serie di elementi che possono ritenersi caratteristici della produzione esaminata o che dimostrano come non si sia discostata da fenomeni rilevati anche nelle precedenti legislature.

Gli elementi individuati possono così essere riassunti:

1. la produzione annuale, pur leggermente altalenante (si considerano qui solo gli anni interi e non i mesi di inizio e di fine legislatura), è sempre piuttosto corposa e la Regione Toscana rimane una delle regioni con il più alto numero di leggi approvate annualmente;
2. la competenza legislativa esercitata dalla Regione è stata sempre più “mista”, raccogliendo, 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 tratta di una produzione composta in maggior parte da leggi di manutenzione, cioè di modifica espressa delle leggi esistenti;
4. l’iniziativa consiliare è sempre presente e continua a mantenere un tasso di successo molto alto, tenuto conto, anche in questo caso di quanto accade in altre regioni;
5. la legislazione di iniziativa consiliare si occupa sempre più non soltanto di materia istituzionale, ma interviene spesso su altri settori, ritenuti meno usuali per un’assemblea legislativa perché presuppongono informazioni solitamente in capo all’esecutivo;
6. l’uso dell’entrata in vigore anticipata è in continuità con la precedente legislatura.

PARTECIPAZIONE AL PROCESSO LEGISLATIVO

LA COMMISSIONE DI CONTROLLO

Matteo Santoro

PREMESSA

La Commissione di controllo si configura come un vero e proprio punto di snodo fra Consiglio, Giunta e amministrazione regionale nella fase di attuazione dell'indirizzo politico-programmatico della Regione. L'attività della Commissione di controllo ha carattere trasversale e le sue funzioni sono di controllo, referente e di vigilanza. Nell'anno 2020 la Commissione ha esaminato complessivamente 7 atti e più precisamente 2 proposte di deliberazioni e 5 proposte di legge.

1. FUNZIONI DI CONTROLLO

La Commissione esprime parere preventivo, sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza dell'atto con la programmazione regionale, generale e di settore prestando particolare attenzione alla verifica della congruità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché della corretta gestione delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione in vista del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Sono stati esaminati, ai fini delle "osservazioni" per i profili di coerenza con i documenti di programmazione generale alla Prima Commissione, 4 atti inerenti proposte di legge sul bilancio regionale di previsione, sul bilancio pluriennale, l'assestamento e le variazioni e la proposta di legge finanziaria con successive modifiche.

2. FUNZIONI REFERENTE

La proposta di deliberazione 551, concernente il rendiconto del Consiglio regionale relativo all'anno finanziario 2019, divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 32/2020, la Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza, valutando in maniera positiva la strada intrapresa per la progressiva diminuzione dell'avanzo di amministrazione nonché per il progressivo contenimento della spesa. La Commissione ha evidenziato un andamento in linea con le gestioni passate. Rispetto all'inizio della legislatura, il trend è significativamente teso al contenimento dei costi, nonostante diversi provvedimenti legislativi hanno caratterizzato l'attività del Consiglio regionale.

Sulla proposta di legge 470, concernente il rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'anno finanziario 2019, divenuta poi legge regionale 74/2020, la Commissione ha espresso parere referente.

La Commissione ha espresso parere favorevole a maggioranza evidenziando che sono stati rispettati i limiti di impegno e pagamento assunti con legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione, nonché le norme di contabilità stabilite dalla disciplina regionale.

L'indebitamento regionale è stato mantenuto nei limiti previsti dalle attuali disposizioni normative.

Il rendiconto 2019 presenta un disavanzo finanziario negativo. A tale risultato negativo contribuiscono i seguenti elementi:

- a) la necessaria costituzione di un fondo, a valere sulla parte sanitaria del bilancio, per la copertura delle spese previste dal decreto-legge 35/2013, relative al finanziamento per il pagamento dei debiti scaduti, posta che è stata obbligatoriamente applicata a partire dal rendiconto 2015;
- b) la quota di disavanzo derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, effettuata nel 2015 con deliberazione di Giunta regionale 1° settembre 2015, n. 844.
- c) il disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto (mutui a pareggio) con il quale la Regione, fino all'esercizio finanziario 2015, poteva finanziare la propria spesa di investimento.

In conclusione, sulla base delle disposizioni di legge vigenti viene comunque rispettato il principio del pareggio di bilancio che vede il saldo di parte corrente e il saldo finale di competenza in attivo.

Sulla proposta di deliberazione 14, concernente il (Bilancio Consolidato per l'anno 2019 - Approvazione ai sensi del D.Lgs. 118/2011 - Art. 68), divenuta poi deliberazione del Consiglio regionale 68/2020, la Commissione ha espresso parere referente. I nuovi principi relativi all'armonizzazione dei bilanci, contenuti nel decreto legislativo 118/2011, rafforzano la necessità di leggere l'azione amministrativa degli enti territoriali nel suo insieme, richiedendo all'ente capogruppo la redazione del bilancio consolidato che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale nonché il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate ricomprese nel perimetro di consolidamento.

3. FUNZIONI DI VIGILANZA

Tale funzione si esplica con l'attività di vigilanza sul programma e sul rendiconto dell'attività contrattuale e sulla gestione del patrimonio regionale e degli Enti dipendenti. Per svolgere al meglio questa attività è stata richiesta più volte la presenza degli uffici della Giunta regionale e degli enti dipendenti per i necessari approfondimenti.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale, la Commissione ha svolto un'attività di vigilanza, acquisendo gli atti di programmazione, variazione e

consuntivo, prestando maggiore attenzione al contenuto e alle modalità di affidamento degli appalti, contratti di servizi e forniture.

Infine la Commissione ha proceduto ad audizioni e incontri con l'assessore e con i dirigenti ai quale è affidata la gestione del patrimonio regionale e con i rappresentanti degli enti dipendenti della Regione.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Maurizio Poli

1. PREMESSA

Il Consiglio delle Autonomie Locali è un organo previsto dall'articolo 123, comma 4, della Costituzione della Repubblica Italiana, che impegna le Regioni a prevederne l'istituzione nel proprio Statuto regionale. Esso è composto dai rappresentanti degli enti locali (Comuni, Province, Comunità Montane) ed ha funzioni consultive ed è finalizzato al coordinamento fra la Regione e il suo sistema di enti locali.

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è pertanto l'organo di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali presso il Consiglio regionale della Toscana ed è definito all'articolo 66 dello Statuto quale *“organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta”*.

Il suo scopo è quello di favorire l'intervento diretto degli enti locali nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e consultazione permanenti tra Regione ed enti locali.

Il CAL in Toscana è stato istituito con legge regionale 21 aprile 1998 n. 22, poi sostituita dalla legge regionale 21 marzo 2000 n. 36 "Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali" attuata con regolamento interno.

Il Consiglio delle autonomie locali esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge e di altri atti all'esame del Consiglio regionale e della Giunta regionale che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali, al riparto delle competenze tra Regione ed enti locali, alla istituzione di enti e agenzie regionali, al bilancio regionale, agli atti di programmazione generale, agli adempimenti relativi alla cooperazione finanziaria fra Regione ed enti locali.

Il CAL può esprimere osservazioni facoltative su tutte le altre proposte di legge e di altri atti all'esame del Consiglio regionale, e svolge inoltre attività di rilievo istituzionale, diverse da quelle strettamente riconducibili alle funzioni previste dalla legge regionale 36/2000, oltre a partecipare alle sedute del Tavolo istituzionale di concertazione, presso la Presidenza della Giunta regionale, dove vengono esaminate le proposte di legge, di regolamento e di deliberazione, di iniziativa della Giunta, interferenti con la sfera delle competenze degli enti locali.

Si rende tuttavia necessaria una profonda revisione del quadro normativo, sia della legge regionale istitutiva che del regolamento allo scopo di rinnovare il suo ruolo e le sue competenze all'interno dell'ordinamento e del sistema delle relazioni istituzionali regionali.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI

Nel corso del 2020 sono state convocate 6 sedute del CAL per l'espressione di 16 pareri espressi di cui 4 su proposte di regolamento, 4 su proposte di deliberazione e 8 su proposte di legge.

I pareri espressi sono stati tutti favorevoli ed alcuni di questi contengono raccomandazioni o condizioni.

In particolare tra questi si ricordano i pareri su:

- Regolamento di attuazione dell'articolo 141 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) contenente l'elenco della documentazione e degli elaborati progettuali da allegare alla richiesta di permesso di costruire, alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione di inizio lavori asseverata;
- Regolamento di attuazione della legge regionale 10 luglio 2018, n. 35 (Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini regionali);
- Modifica del regolamento regionale 12 agosto 2016, n. 60/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 28 dicembre 2015 n. 80 "Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri");
- DEFR 2020 - Integrazione alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale 2020;
- proposta di deliberazione 536 - Adozione della modifica del Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana;
- proposta di deliberazione 29 "Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione Art. 9 comma 1 della Legge regionale 1/2015";
- proposta di legge 479 relativa alla Fondazione per la formazione politica e istituzionale;
- proposta di legge 439 - Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2017, n. 3 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente situato nel territorio rurale. Modifiche alla l.r. 65/2014);
- proposta di legge 436 - Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) e alla legge regionale 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007);
- proposta di legge 433 - Modifiche alla legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali);

- proposta di legge 431 in tema di sicurezza urbana e polizia locale;
- proposta di legge 421 in materia di protezione civile.

3. LE ATTIVITÀ

3.1 IL CAL COLLABORA CON LA SEZIONE REGIONALE DELLE CORTE DEI CONTI

Il Consiglio delle Autonomie locali della Toscana ha dato piena attuazione al rapporto di collaborazione con la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti previsto dall'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), che ha fatto del Consiglio il tramite tra gli enti locali e la stessa Sezione della Corte dei conti riguardo l'attivazione di una nuova forma di consulenza prestata nella materia della contabilità pubblica.

Il rapporto di collaborazione istituzionale è stato sviluppato attraverso la sottoscrizione di una convenzione, il 16 giugno 2006, con la stessa Corte e con la Giunta regionale; convenzione che prevede, tra l'altro, scambi di informazioni in merito all'attività di controllo sugli enti e la partecipazione del Consiglio all'attività di controllo.

Per dare esecuzione sia alla convenzione, sia alla risoluzione n. 3/2006, con cui si disciplinano le modalità operative della medesima, sono disponibili sul nostro sito i pareri della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, suddivisi per anno a partire dal 2014

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 dal 2009.

Nel 2020 sono stati richiesti alla Sezione regionale della Corte dei Conti della Toscana ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 undici pareri legati essenzialmente a pareri legali, formazione dei bilanci degli enti ed in particolare la gestione del personale e la gestione delle partecipazioni pubbliche.

3.2 NOMINE E DESIGNAZIONI

Per effetto di quanto disposto dall'articolo 66 dello Statuto, al CAL è affidata la nomina e la designazione di rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali. Inoltre l'articolo 22, comma 1 della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 recante norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organismi amministrativi di competenza della Regione, prevede che dette nomine e designazioni siano effettuate secondo le disposizioni del proprio regolamento interno, sentite le associazioni degli enti locali interessate.

Nel corso del 2020 su proposta dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) Toscana, il CAL ha approvato 3 deliberazioni per la nomina di rappresentanti in organismi di designazione regionale.

LA CONFERENZA PERMANENTE DELLE AUTONOMIE SOCIALI

Maurizio Poli

1. PREMESSA

La Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) è il primo organismo in Italia istituito presso un'Assemblea legislativa regionale per rappresentare la sussidiarietà sociale e costituisce "il luogo" della rappresentanza delle autonomie che operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e della cooperazione sociale della Toscana.

La COPAS è prevista dall'articolo 61 dello Statuto della Regione Toscana ed è disciplinata dalla legge regionale del 15 aprile 2014, n. 21 (Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali. Abrogazione della l.r. 20/2007).

COPAS è un organo ausiliario del Consiglio regionale e ha il compito di elaborare proposte e pareri al Consiglio ai fini della formazione degli atti della programmazione regionale.

In particolare, la COPAS esprime pareri obbligatori sui principali documenti di programmazione economica, sociale e territoriale e sulle proposte di legge istitutive o modificative di tali provvedimenti. Svolge verifiche sugli esiti delle politiche regionali con specifico riferimento al loro impatto sulla vita sociale e sul ruolo dei soggetti sociali in Toscana.

2. LA FORMULAZIONE DEI PARERI

La legge regionale 21/2014 prevede che la COPAS formuli pareri obbligatori solo sulle proposte di legge istitutive o modificative di atti di programmazione.

Nel corso del 2020 la COPAS ha espresso pareri su:

- proposta di deliberazione 29 “Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione Art. 9 comma 1 della l.r 1/2015”;
- proposta di legge 11 concernente il Bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023”;
- proposta di legge 14 “Legge di stabilità per l’anno 2021”

Inoltre sono state formulate osservazioni in merito alla proposta di legge n. 400 “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore Toscano”

3. ATTIVITÀ

La Conferenza delle autonomie sociali della Toscana si è confrontata con la riforma del Terzo Settore che promuove le evidenze oggettive delle ricadute sociali degli interventi delle organizzazioni che svolgono attività di interesse generale. Nello specifico il lavoro svolto ha avuto come obiettivo di ricondurre la valutazione di impatto sociale agli elementi distintivi delle autonomie sociali della Toscana anche nell'ottica di evolvere il modello di relazione con i soggetti pubblici e con le comunità in un percorso di sperimentazione condotto in collaborazione con l'Università di Firenze, Dipartimento di scienze per l'economia e l'impresa.

In particolare nel corso di questi anni la COPAS si è impegnata, quale organismo che rappresenta la sussidiarietà sociale, e basandosi sul ruolo di "voce della società civile e delle realtà associative nelle istituzioni ad incrociare le logiche della rappresentanza con quelle dell'esercizio attivo e responsabile di cittadinanza quale compito primario e qualificante per la costruzione e sviluppo di comunità partecipate consapevolmente.

COPAS inoltre, ha individuato nel tema del welfare una priorità su cui confrontarsi a partire da un'idea di welfare comunitario che le autonomie sociali contribuiscono a realizzare, non solo attraverso servizi, ma con percorsi di prossimità, promozione dei processi partecipativi, sviluppo di comunità, relazionalità fra le persone, mettendo al centro del lavoro un confronto ed una riflessione sul senso che partecipazione, territorio, sussidiarietà e welfare hanno nel contesto attuale e possono assumere in futuro nonché sul ruolo di organizzazioni, che fanno di questo senso un elemento qualificante del loro agire e del rapporto con le amministrazioni pubbliche.

Valutare l'impatto delle politiche della Regione sulle autonomie sociali è stato uno dei compiti istituzionali di COPAS, nella consapevolezza che l'associazionismo ed il Terzo Settore creano "capitale sociale", allargano la partecipazione, favoriscono l'incontro fra le persone, portano sulla scena politica ed economica molte potenzialità che diventano forza in ragione della loro connessione e della capacità di fare rete e producono fiducia perché si basano su norme di reciprocità reali che spesso non sono riconosciute, o sono riconosciute in funzione strumentale, da una società che basa i suoi rapporti solo su norme economiche classiche e non valorizza e promuove forme plurali di economia civile.

Nel corso dell'anno di riferimento la COPAS ha svolto una costante attività tra cui il lavoro svolto con l'Istituto superiore Sant'Anna sul tema del Terzo Settore, organizzando la conferenza annuale sul tema dei rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore che si è svolta il 18 febbraio 2020, nel corso della quale sono state illustrate le attività della conferenza.

Gli strumenti di relazione fra enti del Terzo Settore e pubblica amministrazione rappresentano una delle importanti innovazioni contenute nel Codice del Terzo Settore, ma la loro concreta applicazione è al centro di un controverso confronto scientifico, giuridico e anche giurisprudenziale. COPAS, con il contributo della Scuola superiore Sant'Anna, mette al centro della conferenza annuale il tema, a partire dall'esperienza toscana e con l'obiettivo di promuovere un'azione collaborativa fra tutti i soggetti interessati per la valorizzazione e la piena applicazione delle opportunità offerte dalla riforma.

Il 2021 rappresenta l'anno in cui si esaurisce l'attività della COPAS attualmente in carica, dovendo andare entro il mese di aprile al rinnovo delle cariche sia del Presidente che dei partecipanti. Si conclude tuttavia un periodo in cui l'organismo ha svolto un'importante attività colma di iniziative culminate nel lavoro svolto con le università sul tema del Terzo settore e dell'impatto introdotto con la riforma che costituisce una base di lavoro importante per i futuri impegni della Conferenza permanente delle autonomie sociali.

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; essa è disciplinata dalla legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 (Commissione regionale per le pari opportunità). Essa è costituita da 19 componenti, nel corso del 2020, ha svolto 16 sedute e l'ufficio di presidenza si è riunito 16 volte.

1. IL RUOLO DELLA CRPO NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEGLI ATTI CONSILIARI

La Commissione è un organismo che esprime pareri obbligatori sui provvedimenti legislativi ed amministrativi della Regione Toscana che abbiano rilevanza per le politiche di genere. Può inoltre esprimere osservazioni su tutti gli atti all'esame del Consiglio regionale.

Le competenze consultive della CRPO sono disciplinate dall'articolo 5 della legge regionale 15 dicembre 2009, n. 76 in virtù del quale: “esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia elettorale, di nomine, di pari opportunità, di organizzazione del personale, di bilancio preventivo regionale nonché sul programma regionale di sviluppo, sugli atti di programmazione generale e di settore nonché sui programmi di attività dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET) e dell'Agenzia regionale di sanità (ARS)”.

Nel corso del 2020, l'emergenza sanitaria nei mesi di marzo, aprile e maggio ha impedito la convocazione delle sedute della Commissione per l'espressione di alcuni pareri. La Commissione ha comunque successivamente potuto convocarsi in videoconferenza e, per i profili attinenti al rispetto e alla promozione dei principi costituzionali e statutari di parità e di non discriminazione fra i generi, si è espressa all'unanimità in tre proposte (pdl 440, pdl 431, pdd 24), mentre in altre cinque (pdd 563, pdd 029, pdl 469, pdl 011, pdl 014) si è espressa a maggioranza.

Proposta di legge 440 del 14 febbraio 2020 (Disposizioni concernenti i criteri prioritari di selezione del personale – Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 “Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale”)
Parere obbligatorio favorevole espresso all'unanimità con raccomandazioni

Proposta di deliberazione 563 del 20 luglio 2020 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo)

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di legge 011 del 4 dicembre 2020 (Bilancio di Previsione Finanziario 2021-2023)

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di legge 014 del 4 dicembre 2020 (Legge di stabilità per l'anno 2021)

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

Proposta di legge 431 del 8 gennaio 2020 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale)

Osservazioni espresse all'unanimità

Proposta di legge 479 del 14 luglio 2020 (Fondazione per la formazione politico istituzionale)

Osservazioni espresse a maggioranza

Proposta di deliberazione 024 del 17 novembre 2020 (Firenze Fiera S.p.A. Collegio sindacale. Designazione di un componente)

Osservazioni espresse all'unanimità

Proposta di deliberazione 029 del 4 dicembre 2020 (Nota di aggiornamento al DEFR 2021. Approvazione art. 9 comma 1 della L.R. 1/2015)

Parere obbligatorio favorevole espresso a maggioranza

2. LE ALTRE ATTIVITÀ DELLA CRPO

La CRPO ha proseguito, anche nel 2020, 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 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

Nell'ambito dell'accordo sottoscritto con la Giunta Regionale, Università di Firenze, Università di Pisa, Scuola superiore Normale di Pisa, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna, Università per stranieri di Siena e Scuola IMT alti studi di Lucca, la Commissione regionale pari opportunità ha collaborato per l'attribuzione dei premi per tesi di laurea magistrale e pubblicazioni scientifiche in materia di *analisi e contrasto degli stereotipi di genere* per l'anno accademico, 2018/2019.

All'interno della collana dei Quaderni della CRPO sono stati realizzate 2 pubblicazioni:

- il **Quaderno n. 64 "Le Commissioni pari opportunità nella Toscana"**

la pubblicazione raccoglie i risultati dell'indagine statistica condotta nella primavera del 2019 dalla Commissione in sinergia con l'ufficio statistico della Giunta regionale, l'indagine ha permesso di conoscere la diffusione sul territorio delle commissioni pari opportunità, il loro funzionamento, le attività svolte e le difficoltà incontrate, rivolgendosi ai/alle sindaci/sindache dei 273 comuni toscani e ai 10 presidenti delle province toscane/Città metropolitana, l'istituzione della Commissione e l'eventuale motivo di non istituzione; la composizione e la frequenza con cui si riunisce; la presenza di un sito web e di una e-mail dedicati; le risorse finanziarie stanziare annualmente; le attività promosse negli ultimi due anni; le difficoltà incontrate; le valutazioni sull'attenzione al tema delle pari opportunità. Hanno risposto il 59 per cento degli enti.

Con questo lavoro la Commissione regionale pari opportunità ha voluto dare un contributo al Consiglio regionale affinché siano attuate politiche con maggiore incisività e per lasciare un quadro aggiornato alla prossima Commissione pari opportunità che potrà così usufruirne per interventi tempestivi.

E' stata data massima diffusione della pubblicazione ai soggetti interessati, pubblicata sul sito della Commissione e trasmessa alla Biblioteca della Regione Toscana.

- il **Quaderno n. 65 "Commissione pari opportunità attività anni 2016 - 2020"**

la pubblicazione raccoglie il lavoro di 5 anni della CRPO un volume di oltre 600 pagine, 85 sedute di CRPO, 88 sedute dell'Ufficio di presidenza. Circa 200 iniziative pubbliche e tanti patrocini concessi per sostenere la crescita culturale della società e per sviluppare pari opportunità in tutti i settori. Convegni, presentazioni di libri, mostre dedicate ad artiste toscane e non solo, partecipazioni a tavoli istituzionali, un ruolo attivo nel coordinamento nazionale delle presidenti CRPO. Oltre 60 tra pareri e suggerimenti espressi sugli atti di programmazione regionale, monitoraggio su nomine di Consiglio e Giunta. Protocolli di intesa e accordi di programma con università toscane, ANCI, assessorato per le pari opportunità, Ordine giornalisti e Assostampa. Numerose collaborazioni con organismi di parità di ordini professionali: commercialisti, architetti, avvocati, psicologi ecc. e con grandi imprese come Gucci.

La pubblicazione su richiesta del Presidente del Consiglio è stata illustrata dalla Presidente nella seduta del Consiglio regionale del 9 febbraio 2021.

E' stata data ampia diffusione della pubblicazione visibile dal sito della Commissione e trasmessa alla Biblioteca della Regione Toscana.

La Commissione ha realizzato presso il Consiglio regionale l'iniziativa *Le cattive madri procreazioni, genitorialità, scienza e immaginario sociale*.

Un secondo appuntamento di una riflessione sulla maternità e sulla figura simbolica della madre, di recente avviata da donne di vario orientamento e generazione.

La Commissione ha concesso il patrocinio a numerose iniziative di particolare valore sociale, morale, culturale e celebrativo, promosse da enti, associazioni ed istituzioni pubbliche e private (per spettacoli, mostre, convegni, incontri e iniziative sportive).

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Massimiliano Mingioni

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, trascorsi i quali la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma sesto, della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2020 il Presidente ha emanato 20 regolamenti, cinque in più rispetto all'anno precedente. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Perfetto l'equilibrio fra i testi di modifica di regolamenti vigenti e quelli innovativi, 10 ciascuno: si conferma quindi, rispetto alla fase ascendente della legislatura, che aveva visto prevalere la nuova regolazione, il deciso recupero, già evidenziato negli ultimi anni, degli interventi manutentivi.

Al 31 dicembre 2019 il numero dei regolamenti vigenti era di 169. 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 8 abrogazioni espresse, portando così il totale a 181.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2020 è di 434. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 135. Va segnalato come una delle abrogazioni abbia interessato un regolamento approvato nello stesso anno, anzi addirittura solo il mese prima (d.p.g.r. 85/R dell'11 agosto abrogato dal 90/R del 16 settembre).

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2020 evidenzia i seguenti risultati:

- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
 - 3 governo del territorio
 - 2 difesa del suolo
- Sanità e Sociale (3)
- Agricoltura (3)
- Istruzione (2)
- Cultura (2)
- Organizzazione e personale (1)
- Turismo (1)
- Commercio (1)
- Viabilità e infrastrutture (1)
- Energia (1)

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Urbanistica e politiche abitative: 3
- Difesa del suolo e protezione civile: 2
- Cultura: 2
- Istruzione e formazione: 2
- Ambiente: 1
- Affari legislativi, giuridici ed istituzionali: 1
- Attività produttive: 1
- Organizzazione: 1
- Programmazione e bilancio: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2020 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 259 articoli, per una media di 12,95 articoli a regolamento, e di 580 commi per una media di 29. Già da qui si può rilevare un significativo snellimento dei testi rispetto al 2019, con un sostanziale dimezzamento del numero degli articoli e una riduzione addirittura di quasi due terzi per quanto concerne i commi.

Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, presente in più testi fra quelli considerati, per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un'intera partizione) mentre tali tecniche sono inutilizzabili in occasione delle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 123, per una media di 12,3 mentre i commi sono 362 per una media di 36,2. Il 2020 quindi registra dei testi mediamente di dimensioni contenute.

Un ulteriore parametro di leggibilità, sul quale valgono beninteso le stesse avvertenze fatte per il numero degli articoli e dei commi, è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2020 si va da un numero minimo di 2.476 caratteri a un massimo di 38.301, per una media di 10.607, poco più di 2.000 in meno dell'anno precedente.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi previsti per l'approvazione dei relativi regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, per lo più non erano previsti termini, o sono stati modificati regolamenti approvati a suo tempo, per cui il termine originariamente dettato dall'articolo di legge di rinvio non ha più valore. Gli scostamenti riguardano due soli atti, e sono fra loro notevolmente diversi: se infatti il regolamento 21/R è stato approvato solo un mese e mezzo dopo la scadenza del termine previsto, quindi sostanzialmente in tempo se si considera nel mezzo la sospensione dei lavori per le festività natalizie, il regolamento 22/R accusa invece un ritardo di 14 mesi.

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 - il 2020 è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria, che ha avuto inevitabili ripercussioni sull'organizzazione e lo svolgimento dei lavori, specialmente nella fase iniziale (fra marzo e giugno in particolare) delle restrizioni, con il conseguente ricorso massiccio al lavoro a distanza sia per gli uffici che per gli organismi politici. Ciò rende i dati, o meglio il confronto fra essi e quelli precedenti, meno significativo e implica una valutazione neutra sul risultato. Ad ogni modo si è registrato un tempo minimo di 20 giorni ed un tempo massimo di 158, per una media di 72,2 giorni: rispetto alla media 2019 di 60 giorni esatti, e considerate le circostanze di contorno, l'incremento medio può senz'altro essere considerato modesto, tanto più che l'ultima fase di produzione regolamentare, nella stagione estiva, è quella che ha fatto registrare i tempi più accelerati (40 giorni di media per gli ultimi 6 regolamenti approvati).

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, all'occorrenza anche congiuntamente ove la competenza fosse ripartita su più commissioni.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 9 giorni e un tempo massimo di 136. La media per l'espressione dei pareri è stata di 49,65 giorni; valgono tuttavia, com'è evidente, le considerazioni svolte in precedenza circa l'impatto su organizzazione e *modus operandi* delle commissioni nel periodo delle chiusure a seguito della pandemia Covid-19. Infatti è nel trimestre marzo-giugno che si collocano gli intervalli più ampi, mentre non appena l'operatività è tornata quasi normale (cfr. gli ultimi 6 regolamenti) la media si è attestata su 28 giorni. Si può quindi senz'altro confermare, al netto dell'emergenza sanitaria, la puntualità delle commissioni nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'articolo 42 dello Statuto.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto vanno così classificati:

- 14 pareri favorevoli *tout court*;

- 6 pareri favorevoli accompagnati in 4 casi da “osservazioni”, in 1 da “suggerimenti”, in 1 da una “richiesta” alla Giunta di tenerne conto: riassuntivamente tuttavia, di nuovo in linea con le tendenze emerse negli anni precedenti, la terminologia diversa designa in larga parte proposte emendative.

La Giunta ha dato atto di un recepimento *in toto* delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo – in 5 casi su 6, non avendo invece accolto la “richiesta” relativa al regolamento 85/R: episodio peraltro ininfluenza, poiché la stessa Giunta si è automendata approvando un nuovo testo nella medesima materia, con abrogazione del citato 85/R da parte del 90/R. Rispetto all'esperienza consolidata si è registrata in più casi (5 per l'esattezza) la mancata menzione nel preambolo del parere, che pure è stato reso.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

La funzione consultiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto anche nel 2020 è stata esercitata con estrema parsimonia: il Consiglio infatti ha reso solo due pareri (favorevoli) sui regolamenti 3/R e 9/R, mentre sul 55/R ha rinunciato all'espressione.

9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione) contiene quattro disposizioni sui regolamenti. Una di esse (l'articolo 18) fu modificata con legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la 47/2013) proprio per un aspetto formale: l'originario comma 4 dell'articolo 18 prescriveva infatti che nella rubrica di ciascun articolo del regolamento fosse indicato l'articolo o il comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione. La modifica legislativa ha temperato questa disposizione escludendone l'applicazione nel caso - non infrequente – in cui il regolamento sia attuativo di un unico articolo di legge, legittimando in tal modo una prassi che, per esigenze di praticità redazionale, era andata via via formandosi. Per quanto attiene alla menzione dell'articolo di legge che rinvia al regolamento, 6 dei 10 atti non di mera modifica correttamente lo riportano nel titolo, mentre gli altri 4 si attengono all'indicazione di *drafting* citando l'articolo di rinvio nella rubrica di ciascun articolo. Si deve ricordare che la regola fu pensata per le fattispecie, un tempo più frequenti, di rinvii al regolamento disseminati in vari articoli di legge, mentre nel tempo si è consolidata l'opportuna prassi di radunare gli oggetti devoluti alla fonte secondaria in un unico articolo: a quel punto la citazione nella rubrica è effettivamente ridondante, purché ci si ricordi di includere l'articolo nel titolo del regolamento. Le tecniche redazionali nell'anno 2020 sono ambedue corrette, rispecchiando i rispettivi casi di rinvio concentrato o “diffuso”.

Va invece rilevato con soddisfazione il progressivo stabilizzarsi di un'altra buona pratica redazionale che si è andata diffondendo nel tempo. Infatti, su impulso del Consiglio, recepito dagli uffici di Giunta pur in mancanza di una formalizzazione esplicita in atti di intesa come previsti nella legge regionale 55/2008, si è radicata la formulazione del titolo o della rubrica “parlanti”, che cioè non si limitano a indicare l'articolo (o, se nel titolo, l'atto) oggetto di modifica, ma riassumono il contenuto della modifica stessa. Fanno eccezione, contenendo rubriche “mute” degli articoli, i regolamenti 50/R e 55/R, il primo dei due difettoso anche per quanto concerne il titolo.

Nessuna eccezione all'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e all'utilizzo per i regolamenti del contrassegno “/R”.

L'articolo 8 della legge sulla normazione stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della legge regionale 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

- a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;
- b) che il preambolo si articoli in “Visto” e “Considerato” e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione.

Per quanto riguarda la scrittura dei preamboli, si registrano alcune smagliature rispetto all'osservanza puntuale delle indicazioni redazionali prescritte dall'intesa fra Giunta e Consiglio. In 5 casi, infatti, è assente la menzione nei “visto” della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento; piuttosto laconico il regolamento 4/R che sorvola completamente sulla prima fase e sui pareri. Altri 4 testi (54/R, 85/R, 86/R e 90/R) omettono sia gli estremi della prima deliberazione che il parere della commissione consiliare

In alcuni dei regolamenti in cui invece, correttamente, la prima deliberazione è richiamata, si ravvisa tuttavia un ordine diverso dalla successione prescritta (e rispettosa dell'effettiva cronologia), ritrovandosi tale richiamo appena prima della seconda deliberazione, a conclusione dei “Visto”. Si notano ulteriori difformità redazionali dei “Visto”, in alcuni atti (5/R, 88/R e 89/R) i quali menzionano: una pluralità di leggi regionali e non solo quella cui si dà attuazione; atti statali anche di carattere non normativo (ad es. nel 5/R “indirizzi e i criteri generali per la microzonazione sismica approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri”); atti amministrativi regionali fino addirittura ai decreti dirigenziali

di attuazione (88/R); la legge sulla normazione e il regolamento interno della Giunta regionale (89/R): troppa grazia! si sarebbe tentati di dire. Va rammentato che simili elencazioni derogano alle prescrizioni redazionali dell'intesa Giunta-Consiglio proponendo una struttura della motivazione più caratteristica degli atti amministrativi o – volendo nobilitare il riferimento a un modello più alto – degli atti comunitari con le loro ampie ricostruzioni della base giuridica.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Riassuntivamente, e a mo' di bilancio della conclusa legislatura, si riportano di seguito gli elementi che hanno caratterizzato l'attività regolamentare nei cinque anni 2016-2020, rilevati nelle precedenti edizioni del Rapporto e pienamente confermati nell'ultimo anno, con le sfumature dovute all'eccezionale situazione creata dalla pandemia di cui si è già detto.

Si può quindi, ormai pacificamente, tracciare il seguente riepilogo:

1. il rapporto fra legge e regolamento si svolge in modo corretto, per quanto riguarda la ripartizione di contenuti fra fonte primaria e secondaria, anzi persino con tendenza, opposta, a un certo irrigidimento, essendo ormai quasi del tutto recessiva la delegificazione delle materie. Resta più in un cono d'ombra il rapporto fra normazione regolamentare e atti amministrativi (la cosiddetta “fuga dalle fonti”) che richiederebbe un'analisi capillare e specifica fuori dal mandato di questa relazione. Va comunque segnalato che gli atti di pianificazione sono ormai abitualmente redatti in maniera equilibrata e coerente con la loro natura, e che le commissioni consiliari esercitano un'occhiuta vigilanza sui rinvii, in proposte di legge, ad atti amministrativi, specie quelli riguardanti le concessioni di contributi, rilevando e correggendo eventuali smagliature;
2. il buon bilanciamento fra legge e regolamento di attuazione si spiega anche con il fenomeno, a sua volta ormai stabilizzato, di forte interazione fra Giunta e commissioni consiliari, le quali interpretano in modo estensivo la loro funzione consultiva, sia attraverso un ampio ricorso a proposte emendative, seppure linguisticamente edulcorate dalla terminologia d'uso (le “osservazioni”, le “raccomandazioni” etc.) sia più in generale attraverso un utilizzo “a tutto tondo” delle sedute di commissione, svolte non come rituale espletamento di una formalità burocratica ma - perlomeno in casi di una certa rilevanza – in tutta la loro potenzialità politica, e di dialettica con la Giunta. Giunta che a sua volta ha scelto rispetto a tale assetto una posizione di dialogo e non di conflitto, accogliendo per lo più le sollecitazioni, sia formalizzate che negoziate, delle commissioni. Il regolamento quindi in Toscana è un atto sostanzialmente partecipato fra Giunta e Consiglio, anche se a minore intensità, per ovvie ragioni, della legge;
3. a conferma e anzi a presupposto di quanto detto sopra, la funzione consultiva delle commissioni è esercitata sulla totalità dei regolamenti presentati dalla

Giunta e con puntualità rispetto ai termini. È invece fortemente ridotto, al limite della sparizione, il ruolo del Consiglio delle autonomie locali;

4. la produzione regolamentare è attestata stabilmente su una media di 15-18 testi l'anno, di cui il 50% a carattere manutentivo. Anche sul piano delle dimensioni e della leggibilità, scontate le caratteristiche inevitabili (natura molto tecnica e specialistica dei testi; occasionale complessità spinta della materia disciplinata) i regolamenti toscani possono essere considerati normali;
5. malgrado qualche occasionale distrazione o corrività dei redattori di Giunta (peraltro raramente se non mai segnalata nei pareri delle commissioni) le corrette tecniche di *drafting* regolamentare sono ormai acquisite, le motivazioni sempre presenti, l'abrogazione espressa impiegata senza eccezioni, insomma la dignità formale dei testi pienamente conseguita.

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2020 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di sei pronunce (esclusa una sentenza di mero rito), per le quali, dopo diversi anni, risulta finalmente possibile tracciare una sia pur sommaria e limitata linea giurisprudenziale emersa nei macro settori legislativi del pubblico impiego e dei contratti pubblici, intesi come materie riconducibili rispettivamente all'ordinamento degli uffici dell'ente ed alla tutela della concorrenza, di cui alla ripartizione di competenze dell'articolo 117 della Costituzione.

Le sei 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, in cinque casi, di impugnazione governativa, e in un altro caso, di impugnazione da parte della Regione.

L'unica sentenza registrata derivante da sindacato in via incidentale è di mero rito e si risolve in una pronuncia di inammissibilità (sent. 206/2020).

Non si sono registrate pronunce derivanti da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

2. PUBBLICO IMPIEGO: LA CORTE TORNA AD UNA PROSPETTIVA AUTONOMISTA (SENTENZA 128/2020: POSIZIONI ORGANIZZATIVE; SENTENZA 126/2020: GRADUATORIE; STATUIZIONI FINALI DELLA SENTENZA 39/2020: VARIAZIONI DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI)

La Regione Toscana marca punti importanti nell'ambito del contenzioso sul pubblico impiego, vedendo riconosciute le proprie prerogative costituzionali perfino oltre ciò che era lecito attendersi, considerati i precedenti in materia, decisamente volti a presidiare, talvolta con puntiglio, le competenze statali.

Si analizzano di seguito, senza diffondersi nel merito, le sentenze 128 e 126 del 2020.

La sentenza 128/2020 deriva dall'impugnazione da parte del Governo della legge regionale 7 maggio 2019, n. 22²⁰⁴, nel suo complesso.

Si trattava di una proroga *ex lege*, per la durata massima di cinque mesi, della titolarità dei noti incarichi di posizione organizzativa, attribuiti ai funzionari

²⁰⁴ Legge regionale 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana).

che esprimessero una particolare od elevata professionalità, sulla base di contratti collettivi di lavoro oramai scaduti.

La proroga, concessa anche nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto riassegnare le risorse per il trattamento salariale accessorio del personale, eccedeva il termine temporale di un anno decorrente dalla sottoscrizione dell'ultimo contratto del comparto "funzioni locali", avvenuta in data 21 maggio 2018, termine entro il quale sarebbe dovuta intervenire una riorganizzazione con nuova assegnazione delle posizioni organizzative.

La Corte si produce in una fino ad oggi poco edita difesa delle prerogative regionali in termini di potestà legislativa residuale della Regione in materia di ordinamento dei propri uffici.

Esclude che ricorrano profili civilistici inerenti il rapporto contrattuale, che evidentemente sarebbero ricaduti nella competenza esclusiva dello Stato, valorizzando differenti dati di fatto, offerti alla sua valutazione dalla difesa regionale, sottolineando in due casi come le asserzioni di parte non fossero state contraddette dall'Avvocatura dello Stato:

- in un caso, relativamente al fatto che la Regione affermava di essersi attivata perché fosse avviata, nel vigore della legge "ponte", la nuova procedura di assegnazione delle posizioni organizzative, previa consultazione delle parti sociali; tra l'altro, non si manca di far notare nella pronuncia, pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge, veniva emanato l'atteso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riassegnazione delle risorse all'uopo destinate;
- in un altro caso, con riguardo al fatto che la Regione giustificava l'irrigidimento in legge di questo limitato aspetto della disciplina di lavoro anche con la necessità di "assestare" la posizione dei dipendenti ex provinciali transitati nei ruoli regionali. Tale circostanza sembra venga intesa dalla Corte quasi come prevalente (si veda il punto 6 del *Considerato in diritto*, ove si giunge a parlare di "discrezionalità piena, anche nella disciplina di aspetti dettagliati" della Regione).

In fine, oltre ad escludere la violazione della competenza legislativa statale, l'estensore (la Prof.ssa Sciarra, giuslavorista), giustifica in positivo l'intervento regionale, invocando la necessità di compiere una scelta ispirata al principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

La coeva sentenza 126/2020 nasce dall'impugnazione in via principale di talune disposizioni della legge regionale 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l.r. 1/2009).

Queste disposizioni, in primo luogo, miravano a consentire lo scorrimento delle graduatorie per l'accesso agli impieghi regionali ed a quelli presso gli enti strumentali, comprese le aziende del servizio sanitario, dopo che la norma

nazionale (art. 1, comma 361, l. 30 dicembre 2018, n. 145) ne aveva consentito l'utilizzo, in buona sostanza, solo in caso di rinuncia dei vincitori, con esclusione della possibilità fino ad allora consueta di coprire posti della medesima professionalità messa a concorso, resisi vacanti nel periodo di validità delle graduatorie, purché istituiti prima della loro approvazione.

Nonostante alla data del giudizio la disposizione nazionale fosse stata abrogata, la Corte ha ritenuto ugualmente di affrontare nel merito il ricorso, visto che ciò che veniva contestato era il potere in radice del legislatore regionale di disciplinare le graduatorie degli enti regionali.

La Corte riconduce agevolmente al potere di auto organizzazione e dunque alla competenza legislativa residuale inerente l'ordinamento degli uffici, la disciplina di utilizzo delle graduatorie, escludendo anche un'ipotetica violazione degli articoli 3, 51 e 97, quest'ultimo di nuovo invocato in positivo, a giustificazione delle scelte operate dalla Regione.

Si arriva quasi al tono elogiativo nel punto 8.5 del *Considerato in diritto* quando si afferma che le disposizioni impugnate valorizzano a livello regionale le politiche europee di sostegno all'inclusione attiva.

Da non trascurare neppure la sentenza 39/2020, dedicata in massima parte alla materia dei contratti pubblici, che vede però la Regione Toscana marcare un punto, per dir così, ancora una volta in materia di ordinamento dei propri uffici (l.r. 3/2019, art. 11), ottenendo la dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli articoli 97 e 98 della Costituzione di una disposizione che consente la variazione dell'incarico dei vari dirigenti, a motivo di giustificate esigenze organizzative.

La Corte, dopo essersi premurata di precisare che naturalmente la disposizione non debba prestarsi ad essere interpretata come veicolo per la rimozione di dirigenti non graditi o per la contestazione delle responsabilità dirigenziali in forma non garantita dal contraddittorio (artt. 19 e 21 d.lgs. 165/2001), giunge a giustificare in positivo la disposizione, ritenendola applicativa proprio di quel principio di buon andamento e imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Per completezza, si dà atto che segue una statuizione di inammissibilità in materia di dibattito pubblico regionale sulle opere di rilievo nazionale.

3. CONTRATTI PUBBLICI: UN FORTE RICHIAMO ALLE REGOLE

(SENTENZA 98/2020: RISERVA ALLE IMPRESE TOSCANE NELLE GARE CONTRATTUALI; SENTENZA 39/2020: “INVERSIONE DELLE BUSTE”; SENTENZA 141/2020: OBBLIGO DI RICHIEDERE IL DURC)

In materia di contratti pubblici la Regione riporta due verdetti significativamente negativi, che suonano come un netto richiamo al rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e regioni.

Le pronunce interessate sono la 98 e la 39 del 2020.

La sentenza 98/2020 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della legge regionale 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Tale disposizione facoltizzava le stazioni appaltanti a riservare, in determinate procedure negoziate, definite di interesse meramente locale, la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese aventi sede legale e operativa in Toscana per una quota non superiore al cinquanta per cento.

Con piani argomenti legati alla tutela della concorrenza ed alla rilevata incompetenza legislativa della Regione in materia, la Corte costituzionale cassa la norma.

Ciò che dobbiamo rilevare, come tecnici dell'assistenza giuridica, è che l'ufficio legislativo del Consiglio regionale, che aveva provveduto ad una collaborazione la più fattiva, tesa alla mitigazione di quella che appariva fin dall'inizio una norma destinata all'impugnazione governativa, aveva suggerito di prevedere, se del caso, come requisiti alternativi la sede legale od operativa in Toscana per le imprese riservatarie.

Così facendo, la Regione avrebbe potuto meglio difendere la propria disciplina legislativa, affermando ad esempio che si intendeva favorire l'occupazione in Toscana, consentendo di fruire della riserva a qualunque impresa, anche di regioni diverse, che avesse deciso di aprire anche la sola sede operativa nella Regione.

A questo proposito, sia consentito notare come nel punto 3 del *Considerato in diritto* ricorra un chiaro *obiter dictum* in questo senso.

La sentenza 39/2020 nasce, in primo luogo, dall'impugnazione governativa dell'articolo 1 della legge regionale 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Si trattava dell'introduzione della cosiddetta inversione dell'ordine di apertura delle buste nelle procedure negoziate definite “sotto soglia”, ovvero con un importo a base di gara inferiore alle soglie che determinano lo scattare della gara di livello europeo. La norma si sostanzialmente nella possibilità che le stazioni

appaltanti procedessero all'apertura prima dell'offerta economica e, solo successivamente, di quella tecnica, alla luce della quale eventualmente rilevare motivi di esclusione.

La Corte ricorda innanzi tutto che l'espedito legislativo è ammesso in via facoltativa dal legislatore europeo per le procedure aperte, che invece non lo contempla per le procedure negoziate ed anzi è stato escluso testualmente dal legislatore statale, che negò la conversione in legge di un decreto-legge sul punto (art. 1, comma 1, lett. f), numero 4, d.l. 32/2019). A seguire, con argomentazioni di palmare evidenza, riconduce all'ambito materiale della tutela della concorrenza le disposizioni in esame.

In proposito si riporta quanto profeticamente aveva esposto la scheda di legittimità dell'Ufficio legislativo con riferimento alla proposta di legge 289 della decima legislatura, che dette origine alla norma impugnata:

“Nel testo degli emendamenti assegnati alla Commissione, ferma la necessità di integrare eventualmente il preambolo in modo coerente con gli stessi, viene proposto, in primo luogo, l’inserimento nella legge regionale 38/2007 dell’articolo 35 ter.

Si tratta di una disposizione che, nelle procedure negoziate, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, consente di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l’assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione (cosiddetta inversione dell’ordine di apertura delle buste).

L’articolo proposto ricalca la costruzione dell’articolo 35 bis, già vigente e introdotto dalla proposta di legge 211, divenuta legge regionale 54/2017, con riferimento però alle procedure aperte.

L’articolo 35 bis dà attuazione ad una possibilità comunque prevista dall’articolo 56 della direttiva 2014/24 UE (c.d. direttiva appalti), seppure non recepita, sullo specifico punto, dal legislatore statale. Questa circostanza aveva consentito di superare talune perplessità in punto di legittimità costituzionale, che pure venivano fatte presenti nella scheda di legittimità della proposta di legge 211 (che dette origine alla legge che introdusse la possibilità di inversione nelle procedure aperte, nota odierna del redattore).

Il proposto articolo 35 ter invece integra un’ipotesi non contemplata dall’ordinamento comunitario.

Dunque, nonostante che la ratio della proposta possa essere rintracciata nell’intento di introdurre un meccanismo di economia nei tempi procedurali, potrebbe paventarsi una invasione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dal momento che la disciplina degli affidamenti contrattuali viene ricondotta a tale materia.”

Occorre precisare, per onestà intellettuale, che in data successiva alla stesura della scheda di legittimità, l'inversione è stata esplicitamente ammessa

nelle procedure aperte dal legislatore nazionale, ad opera del citato decreto-legge 32/2019²⁰⁵, convertito, con modificazioni, in legge 55/2019.

La sentenza 141/2020 dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma regionale, l'articolo 1, comma 1, della legge regionale 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

In sostanza, tale disposizione limitava alle erogazioni di contributi, benefici e sovvenzioni di importo pari o superiore ad euro 5000 l'acquisizione del DURC (Documento unico di regolarità contributiva) del soggetto beneficiario da parte dell'amministrazione regionale, modificando puntualmente la disciplina precedente, che prevedeva un obbligo generalizzato, senza limite minimo di importo. Il preambolo della legge di modifica ricordava che, anche per cifre minime, rimaneva naturalmente ferma la sottoposizione a controllo a campione della veridicità delle (auto) dichiarazioni di regolarità contributiva.

Con una successiva, ulteriore modifica, era stato soppresso il punto del preambolo di cui si parla.

In estrema sintesi, la Corte statuisce che non può essere solo il dato quantitativo/nominale della erogazione a fungere da discriminante fra l'acquisizione obbligatoria del DURC e la semplice possibilità di effettuare controlli a campione sulla veridicità delle autocertificazioni di regolarità contributiva.

Al di là del merito, ciò che colpisce è il tono della censura della chiosa (estensore il giudice Coraggio, già consigliere di Stato): di fronte ad un legiferare per così dire distonico, la Corte ammonisce: *“questo modo di esercizio della funzione legislativa, alluvionale e contraddittorio (tre leggi regionali nell'arco dell'anno 2019), è foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile”*.

La pronuncia si segnala per un interessante richiamo sintetico della nozione di “concorrenza”, nella duplice accezione di concorrenza “nel mercato”, classica partizione delle norme aventi il fine di garantire la parità tra gli operatori già in attività in un certo settore e concorrenza “per il mercato”, concetto che comprende tutte le norme che perseguono lo scopo di aprire il mercato a nuovi futuri operatori in condizioni di parità.

Il carattere “chirurgico” della dichiarazione di illegittimità costituzionale, anche se travolta risulta formalmente tutta l'intera norma come sostituita dalla disposizione cassata, a fronte dell'autosufficienza della norma nel testo che residua (o meglio residuerebbe) hanno aperto in seno agli uffici una discussione su un'ipotetica reviviscenza delle disposizioni del primitivo testo della legge.

La sentenza, ad ogni buon conto, non dichiara la reviviscenza.

²⁰⁵ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici).

4. SENTENZA 155/2020: CANONI GRANDI DERIVAZIONI IDROELETTRICHE

Si tratta dell'unica sentenza derivante dalla legittimazione attiva della Regione a sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale del contenzioso 2020.

In estrema sintesi, la Regione ottiene una significativa vittoria processuale rispetto ad una normativa nazionale (art. 11 quater d.l. 14/12/2018, n. 135, convertito in legge 11 febbraio 2019, n. 12) che riservava alle province ed alle città metropolitane almeno il 60 per cento dei canoni di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, ex regio decreto 1775/1933, ormai trasferite in proprietà alle regioni.

La Corte riconosce che lo Stato ha ecceduto i limiti dei principi generali, esondando nella legislazione di dettaglio in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Interessante la distinzione tracciata dai giudici fra canone, controprestazione della concessione, canone aggiuntivo, dovuto per la continuata fruizione della concessione oltre la sua naturale scadenza, e “sovracanone”, istituto diverso, una sorta di contributo dovuto ai consorzi dei comuni come compensazione e per incentivare lo sviluppo del territorio, senza configurazione sinallagmatica in senso stretto.

La Corte accoglie le tesi regionali anche per quanto riguarda la ritenuta violazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione, per violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria, come conseguenza della violazione dell'articolo 117. Non hanno reputato i giudici costituzionali, di dichiarare assorbiti questi motivi di impugnazione.

5. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti davanti alla Corte costituzionale dieci procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in un caso da un ricorso in via incidentale, negli altri nove casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste per otto volte il ruolo di legittimato passivo e per una volta il ruolo di legittimato attivo. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2021, né quelli che alla data del 31 dicembre 2020 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

- Pendenze incidentali

- a) L'unica pendenza derivante da sindacato incidentale si registra sulla legge regionale 3/1994, che reca la normativa sulla caccia. Si tratta, in particolare, dell'annosa questione relativa alla costituzionalità del discusso articolo 37, che abilita alle operazioni di controllo e abbattimento di selvatici per motivi di tutela dell'agricoltura, anche al di fuori della ordinaria stagione venatoria, oltre ai soggetti previsti dalla legge nazionale (157/1992), anche i cacciatori che abbiano conseguito un attestato, previa frequenza di un corso di formazione.

Il Tribunale amministrativo per la Toscana dubita della legittimità costituzionale dell'estensione a tale ultima categoria della possibilità di ammissione alle operazioni di controllo faunistico.

Paventa in particolare violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, attraverso la violazione delle norme interposte della legge nazionale sulla caccia, la citata 157/1992.

Norme simili a quella *sub iudice* sono già state ritenute in passato come capaci di incrinare il nucleo di tutela minima ambientale approntato dalle leggi statali (Corte cost. 217/2018 e 139/2017).

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione passiva della Regione

- a) Con il ricorso 88/2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge regionale 24 luglio 2020, n. 69, che provvedeva in via d'urgenza al nuovo inquadramento del personale giornalistico dipendente della Regione.

La proposta di legge approdava direttamente in aula, senza il vaglio della commissione referente, ragione per la quale non veniva redatta alcuna scheda di legittimità da parte dell'ufficio legislativo.

L'intervento normativo è stato realizzato, per iniziativa della Giunta regionale, in una situazione ritenuta di indifferibilità e derivante in particolare dalla sentenza 112 del 19 maggio 2020 della Corte costituzionale, depositata il 12 giugno successivo.

La pronuncia dichiarava l'illegittimità delle norme della Regione Basilicata che riconoscevano al personale giornalistico il trattamento giuridico ed economico proprio del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dei lavoratori della stampa.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata in via incidentale dalla Corte dei conti, sezione di controllo, per la Basilicata.

Versando la Regione Toscana in una situazione non dissimile, si provvedeva all'approvazione della legge regionale 69/2020, onde inquadrare nel CCNL del comparto Funzioni locali il personale giornalistico.

Non di meno, l'Avvocatura dello Stato contesta, con il ricorso, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nonostante nel merito si sia di fronte a soluzione esatta come attribuzione di comparto. Per questo profilo, si tratta di un'impugnazione per così dire attesa; sono note le posizioni della Corte a presidio delle prerogative statali in materia di contratti di lavoro ed era presumibile che il Governo presentasse ricorso ex articolo 127 della Costituzione.

- b) Il ricorso 19/2020 si rivolge contro la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro 0 provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), in particolare nei riguardi di quelle disposizioni che prevedono il finanziamento di "progetti pilota", presentati dalle stazioni appaltanti dei servizi di refezione scolastica, o da soggetti pubblici che erogano direttamente tali servizi, che prevedano l'utilizzo, per almeno il cinquanta per cento, di prodotti alimentari cosiddetti a km zero.

Il ricorso, piuttosto articolato, si segnala per il rigore con cui motiva le censure, lamentando violazione non solo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con riferimento alla materia della tutela della concorrenza e del primo comma del medesimo articolo, per quel che riguarda la violazione delle norme sulla concorrenza contenute nel Trattato di funzionamento dell'Unione Europea, ma finanche dell'articolo 120 della Costituzione, con riguardo alla pretesa istituzione di ostacoli alla libera circolazione delle merci tra le regioni.

- c) Impugnazione classica quella del ricorso 38/2020.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura in particolare talune disposizioni della legge regionale 83/2019²⁰⁶, le quali, nel disciplinare la composizione degli equipaggi delle autoambulanze, stabilendo il livello di professionalità dei singoli componenti, per così dire presuppongono l'esistenza della figura dell'autista soccorritore.

Lamenta lo Stato l'invasione della propria competenza legislativa in punto di principi fondamentali in materia di professioni.

²⁰⁶ Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

Il patrono di parte pubblica insiste con plastiche argomentazioni, per dimostrare la pretesa avvenuta istituzione di una nuova figura professionale.

Quella dell'autista soccorritore, scrive l'Avvocatura di Stato, è figura istituenda sia da parte di una commissione paritetica insediata presso ARAN, in attuazione del CCNL del comparto Sanità, sia da parte del legislatore nazionale, che starebbe esaminando un progetto di legge in materia.

Ricorda un precedente in termini: la sentenza 300/2010, con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale della Basilicata, che aveva per l'appunto istituito la figura professionale dell'autista soccorritore.

- d) Il ricorso 83/2020 è rivolto verso puntuali disposizioni della legge regionale 61/2020, che ha riformato in vari punti la legge regionale sulla caccia (l.r. 3/1994).

In particolare la difesa statale reputa violative della competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla tutela ambientale due norme:

- l'articolo 24, che consente il controllo degli ungulati all'interno delle aree protette regionali, attraverso piani di abbattimento, adottati dal soggetto gestore dell'area o, in caso di inadempienza, dalla Giunta regionale, prescindendo dalla eventuale presenza di un regolamento del parco; la legge 394/1991 (Legge nazionale sui parchi) prevede infatti questa possibilità solo in assenza di un regolamento dell'area;
- l'articolo 30, che stabilisce che il numero massimo di esemplari abbattuti nei cosiddetti prelievi in deroga non si cumula all'ordinario limite di carniere giornaliero, stabilito dal calendario venatorio.

Entrambe le norme inciderebbero sul nucleo minimo di tutela ambientale che la legge statale, conformemente a Costituzione, deve garantire su tutto il territorio nazionale, a termini dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

- e) Impugnazione estremamente tecnica quella contenuta nel ricorso del Governo 79/2020.

Si contesta, a livello statale, che l'articolo 48 della regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento 2019), nell'abrogare l'articolo 1 della legge regionale 65/2010²⁰⁷, abbia violato la competenza legislativa dello Stato in punto di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

²⁰⁷ Legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011).

L'articolo 1 della legge regionale 65/2010 dava attuazione ai vincoli di spesa in materia di personale di cui agli articoli 6 e 9 del decreto-legge 78/2010 (convertito in legge 122/2010), noto provvedimento “taglia costi”. Ebbene, mentre l'articolo 6 del decreto-legge richiamato non sarebbe più applicabile alle regioni, secondo l'Avvocatura dello Stato, non altrettanto potrebbe dirsi per l'articolo 9, ancora applicabile alla finanza regionale, a mente del successivo decreto-legge 124/2019 (convertito in legge 157/2019).

L'articolo 9 costituirebbe un presidio irrinunciabile dei principi statali, per cui non sarebbe costituzionalmente legittimo abrogare le norme che forniscono attuazione del medesimo nell'ordinamento regionale.

- f) Il ricorso 94/2020 si rivolge contro la legge regionale 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011).

Con tale articolato, fra l'altro, la Regione ha stabilito un limite di potenza per l'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree rurali (8000 kW elettrici).

Ha inoltre stabilito che, sempre nelle aree rurali, per impianti di potenza superiore a mille kW elettrici, l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio sia rilasciata previa intesa con il comune interessato territorialmente.

Secondo il ricorso statale, la previsione di un divieto generalizzato di localizzazione di impianti di portata superiore ad una certa potenza sarebbe contraria ai principi generali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), considerata anche la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Sarebbe del pari contrario ai detti principi, nonché in particolare alle norme interposte di cui al decreto legislativo 387 del 2003 prevedere, in aggiunta all'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti una preventiva intesa con il comune. Questo perché l'autorizzazione unica scaturisce dalla decisione della conferenza dei servizi, a cui ben può partecipare l'amministrazione comunale che in tale sede può rappresentare per la sua parte l'assetto degli interessi, ma imporre una fase prodromica caratterizzata dalla necessità dell'intesa come condizione essenziale costituirebbe una sorta di “fuga” dal modulo di semplificazione previsto dalla legislazione statale.

g) Singolare la situazione che viene affrontata dal ricorso 90/2020.

Viene impugnata la legge regionale 27 luglio 2020, n. 73²⁰⁸, la quale, per la parte di interesse, intendendo delimitare le zone del territorio non idonee all'installazione di impianti geotermici ha di fatto legittimato il contenuto della deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, che appunto individua in via amministrativa tali aree.

La deliberazione rappresenta l'adozione in via preliminare di un atto di pianificazione per il quale, alla data di entrata in vigore della legge regionale, risultavano ancora aperti i termini per la presentazione di osservazioni anche da parte delle autorità statali preposte alla tutela paesaggistica e dei beni culturali e ambientali (le soprintendenze, segnatamente).

L'averne disposto l'approvazione definitiva con valore e forza di legge comporta, secondo l'Avvocatura dello Stato, una pluralità di violazioni dei parametri costituzionali, prima fra tutte la lesione della potestà legislativa esclusiva statale in materia ambientale e dei principi generali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (articolo 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost.).

h) Il ricorso 68/2020 si appunta sul contenuto dell'articolo 12 della legge regionale 32/2020²⁰⁹.

In particolare, dopo avere ricostruito il concetto di integrazione del servizio idrico in senso verticale (acquedotto, fognatura, depurazione) ed in senso orizzontale (unicità della gestione) si contesta, da parte erariale, la disposta esclusione dal servizio idrico integrato della gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane e industriali, nonché della gestione delle reti fognarie industriali.

Tali norme di esclusione violerebbero le competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e di tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lettere s) ed e), Cost.).

Per il dettaglio dell'articolato delle disposizioni impugnate con i ricorsi F), G) ed H), oltre che per le implicazioni che derivano dalla introduzione (avvenuta con emendamenti successivi alla redazione delle schede di legittimità da parte dell'Ufficio legislativo) degli aspetti che rappresentano le maggiori criticità in termini di legittimità costituzionale, si veda la parte del presente Rapporto dedicata alla tutela ambientale.

²⁰⁸ Legge regionale 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte del gestore del servizio idrico integrato e in materia di geotermia).

²⁰⁹ Legge regionale 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006 e alla l.r. 69/2011).

- Pendenze in via principale derivanti dalla legittimazione attiva della Regione
 - a) Con ricorso 94/2019, la Regione Toscana impugna un complesso di disposizioni del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), come convertito, con modificazioni, in legge 28 giugno 2019, n. 58.

Tali disposizioni predispongono un meccanismo di incentivi alla effettuazione di interventi di efficienza energetica, in relazione ai quali sono accordati crediti di imposta. In particolare il soggetto utente può domandare uno sconto immediato sulla fattura della fornitura di energia elettrica, che si traduce appunto in un credito di imposta a favore delle imprese erogatrici del servizio.

Secondo la difesa regionale, ciò avrebbe effetti riflessi su materie di competenza legislativa residuale, quali l'industria e le attività produttive in genere (art. 117, comma quarto, Cost.). In buona sostanza, sarebbe stato instaurato un regime di favore per le imprese di medio grande dimensione, con effetti distorsivi della concorrenza.