

## POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

### 1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

#### 1.1 LE LEGGI DEL 2018

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In particolare la legge regionale 32/2018 intende procedere al superamento del precariato, per il triennio 2018 -2020, attivando le procedure speciali di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 75/2017<sup>1</sup> per il reclutamento di personale non dirigenziale a tempo indeterminato.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 LE FUSIONI DEI COMUNI

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

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

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

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

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

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

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

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

- le deliberazioni dei comuni non determinano alcun obbligo da parte della Giunta di presentare la proposta di legge di fusione, restando assolutamente libero il potere di iniziativa legislativa della stessa;
- il richiamo, contenuto nell'articolo 62 citato, alle consultazioni e ai processi partecipativi svolti dai comuni non dà luogo ad obblighi giuridici di svolgimento di questi da parte dei comuni, ma la loro eventuale esistenza costituisce elemento di valutazione al fine della presentazione o meno da parte della Giunta della richiesta proposta di legge di fusione;
- eventuali clausole e condizioni poste dai comuni nelle deliberazioni non hanno alcun valore ma costituiscono meri oggetti di valutazione, utili ai fini della presentazione o meno della proposta di legge. Ci si riferisce alla richiesta di vincolare la legge di fusione all'esito del referendum in entrambi i comuni. A questo proposito giova tuttavia ricordare che il Consiglio regionale, nell'ambito della sua piena potestà ed autonomia, ha tenuto conto delle richieste (anche se eventualmente formulate come condizioni) in tal senso approvando, in sede di formulazione del quesito referendario, ordini del giorno<sup>2</sup> con cui *“si impegna a tenere conto nel pieno rispetto delle sue prerogative, nella conclusione dell'iter legislativo in oggetto, prima di tutto della volontà espressa dai cittadini con il voto e dell'eventuale orientamento assunto dai Comuni successivamente allo svolgimento della consultazione referendaria mediante determinazione dei rispettivi consigli comunali.”*.

### 1.3 LE LEGGI FINANZIARIE

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

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

---

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

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

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

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