

POLITICHE ISTITUZIONALI

REDATTRICE: Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Nel 2014, dal quadro complessivo delle leggi esaminate dalla Prima Commissione, emerge chiaramente la preponderanza di una tendenza manutentiva, di modifica delle discipline vigenti, che si limita ad interventi correttivi e che, solo in alcuni casi, ha integrato modifiche di rilievo sostanziale. Le stesse leggi di modifica statutaria che, vedremo, sono state approvate nel corso dell'anno, anche se entrate in vigore nel 2015, nonostante l'intrinseca valenza sul piano politico-istituzionale che le caratterizza come modifiche dello Statuto, hanno, tuttavia, dato luogo a interventi di riforma di carattere marginale.

Spicca in questo quadro l'assoluta rilevanza del nuovo sistema elettorale che ha visto la nascita nel 2014, la cui disciplina è stata oggetto di un lungo lavoro da parte di un gruppo appositamente costituito, lavoro che ha costituito la base di discussione della Prima commissione. Si rinvia in proposito alla relazione specificamente formulata sulla legge regionale 51/2004 e sulla legge regionale 79/2014 relativa al procedimento elettorale.

Sul piano ordinamentale si impone all'attenzione la nuova legge sulla programmazione e contabilità, la legge regionale 1/2015.

Sotto il primo profilo a cui si accennava, il profilo meramente manutentivo, si segnalano le modifiche alla disciplina del bollettino ufficiale della Regione Toscana (legge regionale 6/2014) con cui si adegua l'ordinamento regionale, che prevedeva l'obbligo di pubblicazione solo in relazione ad alcune tipologie di atti, alla normativa statale ed al principio della totale accessibilità delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Anche le due leggi sull'Autorità garante della Partecipazione (legge regionale 9/2014, legge regionale 23/2014) hanno natura manutentiva.

La prima ha provveduto a risolvere la questione posta con l'impugnazione da parte del governo relativamente all'eccepita violazione dell'articolo 6 del decreto legge 78/2010 da parte della legge regionale 46/2013 che, nell'innovare sostanzialmente la disciplina in materia aveva previsto, a favore dei componenti l'Autorità, un gettone di presenza di trecento euro lordi per ogni seduta, il che costituiva, comunque, una riduzione del compenso erogato nel passato, in linea con le politiche di risparmio della spesa pubblica. La Regione Toscana non si è costituita in giudizio dinanzi la Corte e si è reso dunque necessario intervenire legislativamente per adeguarsi ai rilievi governativi, riducendo il gettone a trenta euro a seduta, secondo le disposizioni del decreto legge 78/2010.

Con l'occasione dell'intervento di modifica si è inoltre stabilito che tutti e tre i componenti l'Autorità siano designati dal Consiglio regionale e non soltanto due (l'individuazione del terzo era infatti di competenza della Giunta) e si è prevista l'espressione del parere da parte del Garante della comunicazione di cui alla legge sul governo del territorio nei processi partecipativi inerenti, appunto, questioni di tale natura.

La legge regionale 23/2014 si è, invece, resa necessaria per consentire ai componenti l'Autorità della partecipazione il rimborso delle spese di trasporto dalla propria residenza alla sede dell'Autorità, dato che nella formula vigente, elaborata in seguito all'impugnazione del governo, il rimborso di tali spese non risultava espressamente.

La modifica della legge sull'autonomia del Consiglio recata dalla legge regionale 36/2014 si limita a disporre la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza del Consiglio regionale e degli organismi ad esso afferenti nei giorni nei quali l'Ufficio di presidenza del Consiglio delibera la chiusura degli uffici.

Carattere manutentivo possiede anche la legge regionale 46/2014, di modifica di varie leggi, tra cui le ultime quattro leggi finanziarie e ad altre leggi di settore.

I contenuti della legge regionale 46/2014 sono prevalentemente finanziari tuttavia sono state rilevate disposizioni di carattere spurio (ben 14 articoli) che hanno portato allo stralcio di alcune di esse ed alla formulazione di proposte di legge distinte (proposta di legge 341, proposta di legge 342, proposta di legge 343) con l'immediata riassegnazione di queste ultime alle Commissioni di merito per garantirne l'approvazione nello stesso termine della proposta di legge 336. La validità del rilievo che ha portato allo stralcio delle disposizioni spurie e alla loro riassegnazione, è stata confermata dal fatto che in sede di esame delle proposte di legge 341 e 343 (la proposta di legge 342 era di competenza della Settima Commissione) la Prima Commissione ha discusso nel merito politico delle proposte di legge ed il passaggio nella Commissione referente è stato tutt'altro che formale.

La legge contiene disposizioni di rilievo inerenti i contratti di lavoro del personale delle strutture di supporto agli organi politici, conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 289/2013, nonché l'erogazione semestrale del premio di produttività, la cui legittimità era stata giudicata dubbia da parte dell'ufficio.

La legge regionale 49/2014, di modifica dell'ordinamento del personale, frutto appunto dello stralcio dalla proposta di legge 336, detta norme in materia di strutture di supporto agli organi politici e, originariamente previste per gli organi di governo della Regione, sono state estese in sede tecnica anche alle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale.

Con la legge regionale 50/2014, anch'essa nata dallo stralcio della proposta di legge 336, si attribuiscono nuove funzioni a Irpet, a Sviluppo Toscana Spa e all'Agenzia regionale recupero risorse Spa., e si autorizza contestualmente tali enti all'assunzione di personale a tempo indeterminato per l'esercizio dell'attività inerenti le nuove funzioni.

La legge regionale 52/2014 si limita alla correzione di un errore materiale.

La legge regionale 53/2014 sul servizio civile regionale modifica la disciplina vigente con la possibilità di svolgere il servizio civile tramite le risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo ed in particolare dal Piano di attuazione della Garanzia Giovani. In Aula, tuttavia, è stato approvato un emendamento che modifica la disposizione sulla durata del servizio civile per consentire una maggiore flessibilità di tale istituto, con la previsione di dodici mesi non più come periodo fisso di durata, ma come durata massima dello stesso.

Sulla tassa automobilistica regionale, la legge regionale 64/2014 interviene per variare l'importo della tassa automobilistica regionale per i pagamenti da effettuare nell'esercizio 2015.

Oltre alle leggi di carattere manutentivo, sono state esaminate dalla Prima Commissione e successivamente approvate, proposte di legge che, secondo il criterio contenutistico, possono essere classificate come di carattere provvedimentale o come leggi di puntuale adeguamento della normativa regionale a disposizioni statali.

In tal senso la legge regionale 14/2014 sull'invaso di Bilancino, che segue alla stipula di una intesa fra la Regione ed i comuni titolari di diritti reali sull'invaso, con cui si trasferisce alla Regione la proprietà dell'invaso, considerata opera di rilevanza e di interesse strategico regionale e si attribuisce al Comune di Barberino di Mugello la concessione dell'invaso da parte della Regione.

Tra l'altro si prevede che la Regione avochi a sé le funzioni di gestione del demanio idrico relativamente all'invaso, funzioni amministrative/gestionali che per esigenze di esercizio unitario, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 comma primo, Costituzione vengono qui recuperate dalla Regione. Di particolare interesse anche la previsione in legge di un istituto finora poco utilizzato: l'accordo sostitutivo del provvedimento di concessione.

La legge regionale 28/2014, con cui si disciplina la trasformazione in *house providing* della Società Logistica Toscana S.c.r.l., società che già attualmente è a totale partecipazione pubblica e di cui attualmente la Regione Toscana detiene il 52 per cento circa del capitale sociale. Il fine della legge è quello di attribuire alla società un importante ruolo di assistenza e supporto all'attività dei soci per la promozione e l'attuazione delle politiche regionali in materia di infrastrutture, trasporti e logistica.

Ancora di carattere provvedimentale le tre leggi di erogazione di contributi straordinari alle popolazioni colpite da eventi meteorologici eccezionali (legge regionale 8/2014, legge regionale 54/2014 e legge regionale 70/2014), peraltro presentate direttamente in Aula e non istruite dalla Prima Commissione.

La legge regionale 55/2014 adegua l'ordinamento regionale al decreto legislativo 39/2013 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190) tanto per quanto riguarda le strutture della Giunta quanto per quelle del Consiglio regionale.

La legge regionale 71/2014, di fusione Sillano Giuncugnano costituisce l'unica legge di fusione di comuni presentata ed andata a buon fine nel 2014. L'istituto delle fusioni comunali, nella fase finale della legislatura, è comunque stato oggetto di accesi dibattiti, non tanto nei principi e sull'opportunità e/o necessità di procedere nel senso delle fusioni, quanto sulle modalità procedurali di espressione e di verifica della volontà delle comunità coinvolte. Il dibattito politico in Commissione ha dato vita ad una proposta di legge di modifica dell'articolo 74 dello Statuto per abbassare, in relazione a tale tipologia di leggi, il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di iniziativa popolare ed il numero minimo dei Consigli comunali di cui si richiede la deliberazione in tal senso.

Si segnalano infine le leggi di natura finanziaria, la legge regionale 41/2014 di assestamento e la legge regionale 47/2014, di prima variazione del bilancio per l'esercizio 2014, oltre naturalmente alla legge finanziaria per il 2015 (legge regionale 86/2014) ed alla legge di bilancio (legge regionale 87/2014).

La legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla legge regionale 20/2008) che, dicevamo, costituisce legge di carattere ordinamentale, integra la nuova normativa regionale in materia di programmazione e di contabilità, resasi necessaria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 126/2014 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante 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). La legge regionale 1/2015 nel confermare, rispetto al sistema previgente, che la programmazione è il metodo per l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione di obiettivi delle politiche regionali e nello sviluppare ulteriormente i principi, a cui già la legge regionale 44/2013 informava la programmazione regionale, di razionalizzazione e semplificazione, favorisce l'integrazione delle politiche settoriali, la valorizzazione della collaborazione tra la Regione e gli enti locali, il coordinamento delle scadenze

della programmazione regionale con quelle degli atti europei e nazionali che condizionano le scelte e le disponibilità finanziarie della Regione.

Gli strumenti della programmazione regionale sono individuati attraverso un esplicito rinvio al principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del decreto legislativo 118/2011. Altra novità è costituita dalla previsione del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) e della Nota di aggiornamento al DEFER, al fine di garantire la coerenza tra gli obiettivi dell'ente e il bilancio di previsione.

Per quanto concerne la contabilità regionale, la legge regionale 1/2015 abroga la legge regionale 36/2001 e interviene solo per gli aspetti che residuano alla competenza regionale dopo che il decreto legislativo 118/2011 ha disciplinato gran parte degli istituti.

La Prima Commissione ha ritenuto di integrare il testo originario della Giunta regionale con la previsione di un'ulteriore tipologia di leggi di spesa rispetto a quanto previsto dalla proposta originaria, tipologia che garantisce la copertura finanziaria delle proposte di iniziativa consiliare altrimenti condizionate alla disponibilità di risorse messe in campo dalla Giunta. La previsione di questa fattispecie legislativa comporta, per la compiutezza ed il funzionamento del sistema, la predisposizione di una programmazione degli interventi di iniziativa consiliare che, al momento, è assente.

2. LEGGI DI MODIFICA STATUTARIA

Le tre leggi di modifica dello Statuto regionale, varate dal Consiglio regionale nel corso del 2014, ma entrate in vigore nel 2015 sono: la legge statutaria regionale 4/2015 (Modifiche all'articolo 4 dello Statuto), la legge statutaria regionale 5/2015 (Modifiche all'articolo 10 dello Statuto in materia di portavoce dell'opposizione), la legge statutaria regionale 6/2015 (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).

La legge statutaria 4/2015, di modifica dell'articolo 4 comma 1 dello Statuto, inserisce tra le finalità prioritarie della Regione Toscana *Il diritto di fare sport per stare bene*.

Si è voluto affermare nello Statuto il principio per cui la Regione Toscana individua nello sport lo strumento attraverso il quale garantire un approccio integrato e strategico tra vari settori: da quello sportivo, sanitario, sociale, educativo a quello ambientale. Non solo, oltre alla funzione educativo-sociale, si è inteso riconoscere che una corretta pratica sportiva, connessa ad un migliore stile di vita, ha ricadute sostanziali anche dal punto di vista economico sulla spesa sanitaria del bilancio della Regione.

La legge statutaria 5/2015 ha trasformato il portavoce dell'opposizione in una figura la cui istituzione non è più necessaria ma meramente eventuale, rimessa alla valutazione delle forze politiche presenti in Consiglio regionale.

Tale modifica è mossa dalla constatazione del mutamento del contesto politico istituzionale, sostanzialmente bipolare, in cui tale figura era stata prevista e in cui trovava la sua collocazione. In presenza della attuale, sempre più marcata tendenza alla differenziazione dei poli di aggregazione politica, il legislatore ha ritenuto che tale istituto potrebbe non risultare ancora attuale, tanto da introdurre la facoltatività.

La legge statutaria 6/2015 reca modifiche agli articoli 12 e 14 dello Statuto per evitare lacune ordinamentali nella disciplina del funzionamento di organi essenziali allo svolgimento delle funzioni consiliari. Vengono quindi previsti i casi di cessazione anticipata, per dimissioni, decadenza, mozione o sfiducia, dalla carica di Presidente del Consiglio e di componente dell'Ufficio di presidenza, rinviando al regolamento interno dell'Assemblea legislativa la disciplina di tali fattispecie.

Vanno tuttavia menzionate le altre proposte di legge di revisione statutaria la cui presentazione sta caratterizzando il periodo conclusivo della IX legislatura, anche se il relativo iter procedurale è destinato a concludersi dopo la fine di quest'ultima.

Le proposte di modifica statutaria approvate in prima deliberazione, rispetto a cui sussistono i termini, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, per l'eventuale approvazione anche in sede di seconda deliberazione, ovvero rispetto alle quali il Consiglio è ancora nella pienezza dei suoi poteri e può legittimamente approvare atti di questo tipo, sono tre.

In particolare, la proposta di legge statutaria n. 11 (Modifiche all'articolo 57 dello Statuto. Disposizioni sui componenti del collegio di garanzia) con cui si intende rafforzare la terzietà del collegio, riducendo da sei a cinque anni la durata in carica dei suoi componenti e stabilendo, per la nomina di quest'ultimi, la votazione a scrutinio segreto del Consiglio con il sistema del voto limitato a quattro.

La proposta di legge statutaria n. 13 (Modifiche all'articolo 16 dello Statuto. Disposizioni in materia di gruppi consiliari) modifica la previsione statutaria che esclude la formazione di gruppi consiliari unicellulari ad eccezione del consigliere che sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali. La proposta di legge consente invece gruppi unicellulari anche nel caso di gruppi costituiti in origine da più eletti che tuttavia vedono ridursi la propria composizione a causa dello spostamento degli altri consiglieri in gruppi politici diversi da quello originario.

Infine si ricorda la proposta di legge statutaria n. 14 (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).

La proposta in parola intende abbassare il numero di firme richieste dal vigente articolo 74 dello Statuto, per la presentazione delle leggi di iniziativa popolare relative all'istituzione e alla modifica dei comuni, così come la

riduzione del numero dei consigli comunali che possono esercitare l'iniziativa popolare in tali casi. Si è infatti ritenuto che *il numero di 5000 firme di elettori della Regione* sia suscettibile di vanificare l'iniziativa legislativa popolare con riferimento alle leggi di istituzione e modifica dei comuni, le quali per la loro specificità sono verosimilmente d'interesse solo delle popolazioni dei territori interessati, rispetto alle quali quindi, tale numero di firme è pressoché impossibile da raggiungere.

3. LEGGI TRASVERSALI ED EMENDAMENTI

Oltre alla legge regionale 46/2014, a cui si è già accennato, va qui trattata la legge regionale 86/2014, la legge finanziaria per il 2015, che nei suoi contenuti rispetta sostanzialmente le previsioni della legge di contabilità regionale. Sono state tuttavia espunte disposizioni, relative alla caccia, valutate spurie che hanno dato, a loro volta, vita a una legge autonoma.

Anche gli emendamenti alla proposta di legge hanno, in generale, presentato un carattere di coerenza con la natura finanziaria delle disposizioni che andavano ad integrare. A conferma di ciò, due emendamenti di proroga di termini sono stati respinti dalla Commissione perché, appunto, di carattere spurio.

Di grande rilievo nella legge sono le disposizioni del capo sulla riduzione dei costi degli organi politici regionali, inserito nell'ambito dei lavori in Commissione ed elaborato dall'Ufficio di presidenza del Consiglio. E' stata infatti modificata legge regionale 3/2009, di disciplina del trattamento indennitario e delle competenze spettanti ai consiglieri regionali, introducendo la previsione che il diritto di questi ultimi di ricevere il vitalizio sorge a sessantacinque anni di età, e non più sessanta, e disponendo penalizzazioni a scalare nel caso di volontaria anticipazione di detto limite di età, comunque entro il limite minimo invalicabile di sessanta anni. Inoltre, per fronteggiare l'attuale contesto economico di crisi, si prevede una misura provvisoria consistente in una riduzione, per i prossimi tre anni, degli importi di tutti i vitalizi in essere, calcolata in modo articolato e la possibilità di ripetere i contributi già versati nel caso di rinuncia al vitalizio.

Sempre nella legge finanziaria per il 2015 si segnala la disposizione relativa alla partecipazione della Regione nella società logistica Toscana S.c.r.l., con cui si autorizza la Giunta ad acquisire le quote dismesse da altri soci.

Ciò per evidenziare la scarsa tenuta delle disposizioni della legge regionale 20/2008 che, nel disciplinare la partecipazione regionale alle società e agli altri organismi di diritto privato, avrebbero dovuto, anche se solo formalmente, rivestire il carattere di norme rinforzate.

L'acquisto di azioni così come la dismissione o riduzione delle stesse da parte della Regione, che la legge regionale 20/2008, stabilisce debba avvenire con atto di programmazione del Consiglio o con deliberazione della Giunta

regionale, secondo i casi e le rispettive competenze dei due organi, dopo l'entrata in vigore della legge 20/2008 è in realtà stata, nella maggioranza dei casi, prevista con legge, ponendo dunque non tanto una questione di legittimità quanto di coerenza con l'ordinamento regionale vigente.

Da segnalare poi, anche in questo rapporto, le questioni relative alla presentazione di emendamenti in Commissione. Sono, infatti, stati presentati emendamenti alla proposta di legge 336, poi legge regionale 46/2014, che implicavano una quantità di risorse di altissimo valore, pari se non superiore a quelle totali, oggetto della manovra di cui al testo originario e che, annunciati dall'assessore, sono stati poi, per l'urgenza dell'intervento finanziario, presentati in Commissione dai consiglieri, senza quindi essere approvati formalmente dalla Giunta.

Sempre in ordine alla tematica delle leggi trasversali, di qualche interesse appare la censura da parte dell'ufficio legislativo circa la tecnica utilizzata nella proposta di legge 336 (poi divenuta legge regionale 46/2014) che formula appunto come modifica di leggi finanziarie disposizioni, pur legittime, i cui contenuti assolutamente esulano dal rispetto dell'articolo 13 legge regionale 36/2001 (si veda l'attribuzione di nuove funzioni a IRPET, Società Sviluppo toscana Spa e all'Agenzia regionale recupero risorse Spa, disposizioni poi stralciate). E' stato rilevato che ciò non solo non attribuisce alle disposizioni natura finanziaria ma provoca, per converso, l'attribuzione alla legge finanziaria della natura di legge di manutenzione. Tra l'altro, sotto il profilo della tecnica redazionale, tale tecnica viola la regola secondo cui le modifiche alle leggi vanno comunque apportate direttamente alle leggi originarie e non a testi modificativi delle stesse.