

LE POLITICHE REGIONALI

POLITICHE IN MATERIA ISTITUZIONALE

REDATTRICE: Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA DELLE LEGGI

Per quanto concerne la tipologia delle leggi esaminate nel periodo preso a riferimento dalla I commissione, e successivamente approvate dal Consiglio, si può senza dubbio affermare che esse integrano, per gran parte, interventi di modifica di discipline vigenti.

Leggi di modifica dunque, ma certamente non consistenti in revisioni organiche o di ampia portata dei testi, e nemmeno di parti significative degli stessi bensì interventi su aspetti circoscritti e puntuali dell'ordinamento in vigore.

In tal senso la p.d.l. 5 inerente le modifiche allo status dei componenti la Giunta i quali, per effetto della modifica statutaria dell'articolo 35, non sono più componenti del consiglio regionale e ai quali vengono estese espressamente le norme formalmente previste solo per quest'ultimi relative all'obbligo di comunicazioni informative sulla situazione patrimoniale e le disposizioni sul collocamento in aspettativa. Ancora più limitato l'intervento della p.d.l. 10 sulla disciplina procedurale sul referendum, che sospende in agosto i termini della verifica di regolarità delle firme e dei moduli.

Così anche la p.d.l. 17 recante disposizioni transitorie sui consorzi di bonifica, finalizzate ad evitare il rinnovo degli organi dei consorzi stessi e a garantire, nello stesso tempo, il proseguimento della attività di bonifica nelle more del riordino complessivo della materia.

La proroga della permanenza in carica degli organi di alcuni enti regionali disposta dalla p.d.l. 30, l'attuazione degli articoli 12 e 14bis della legge di semplificazione dettata dalla p.d.l. 40 che, sulla base di apposita ricognizione, individua i procedimenti amministrativi di competenza regionale la cui durata supera i trenta giorni, ed infine le deroghe puntuali alla legge sulle nomine regionali previste dalla p.d.l. 56 confermano l'ambito d'intervento particolarmente circoscritto nelle leggi di modifica esaminate dalla prima commissione nel periodo considerato.

Anche se di portata più ampia, la revisione della p.d.l. 14 che interviene sul testo unico del personale regionale ed in particolare sul ruolo delle aree di coordinamento e sull'introduzione nell'ordinamento regionale delle disposizioni in materia di poteri disciplinari previsti dalle leggi statali, si pone nel medesimo contesto di legislazione di modifica puntuale.

Uniche eccezioni a tale contesto sono date dalla legge sull'iniziativa popolare (p.d.l. 11), ultima delle leggi di attuazione dello statuto, che regola ex novo la materia e abroga la precedente disciplina dettata dalla l.r. 19 del 1972 e soprattutto dalla p.d.l. 95 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

La p.d.l. 11 si è resa necessaria per le previsioni statutarie sull'iniziativa popolare di cui all'articolo 74 comma 3 che non rendevano più applicabile la disciplina della l.r. 19/1972 disponendo il termine improrogabile di nove mesi entro il quale la proposta d'iniziativa popolare deve essere votata nel merito dal Consiglio. Vengono inoltre apportate dalla p.d.l. 11 numerose modifiche al precedente regime, riguardo ai soggetti richiedenti, al potere di dichiarazione dell'improcedibilità della proposta da parte del Presidente del Consiglio, alla presentazione degli emendamenti.

L'altro gruppo consistente di proposte di legge esaminate dalla commissione è relativo agli interventi legislativi di natura finanziaria, le leggi finanziarie in primo luogo, e le loro numerose modifiche, le leggi di bilancio e le loro variazioni e la p.d.l. 9 con cui la Regione, ai sensi del d.l.112/2008, adatta agli enti locali le regole ed i vincoli posti dalla legge statale nella disciplina del patto di stabilità interno.

Infine, va fatta menzione delle leggi omnibus, ovvero delle grandi leggi contenitore come le legge di manutenzione e le finanziarie 2011 e 2012 in cui sono presenti una serie di disposizioni diverse che dovrebbero, comunque, presentare un'omogeneità, data nel primo caso dal carattere manutentivo dei singoli interventi e, nel secondo, dalla natura finanziaria delle norme.

Si può dunque affermare che il quadro complessivo delle leggi approvate in commissione si presenta in modo profondamente diverso da quanto emerso con riferimento alle leggi approvate nell'ultimo scorcio dell'ottava legislatura, dove i numerosi interventi di completamento dell'attuazione statutaria e di carattere istituzionale erano accompagnati da alcune grandi leggi di carattere settoriale ed organico, come la legge sulle attività internazionale della Regione, la legge sul sistema statistico e informativo, la legge di semplificazione. Leggi che per le materie trattate e per la portata dei loro contenuti hanno spesso posto questioni estremamente rilevanti, in particolare con riferimento al rapporto tra gli organi regionali, per la difesa del ruolo e dell'autonomia del consiglio regionale, nonché al corretto rapporto tra le fonti, leggi e regolamenti, ma anche tra regolamenti e atti amministrativi della giunta.

E, quindi sostanzialmente, proprio nella tipologia delle leggi, con la portata assai limitata del loro intervento normativo, ma anche nella circostanza che il completamento del quadro di attuazione statutaria e di riordino istituzionale sia recentissimo, che va ricercato il motivo per cui non si pongono, negli atti esaminati, le grandi tematiche, giuridico istituzionali, a cui si faceva cenno in precedenza, relative ai rapporti tra gli organi e tra le fonti e all'attuazione della sussidiarietà orizzontale.

2. CONTENUTI RILEVANTI DELLE LEGGI

Ciò premesso e venendo ad un esame nel merito delle proposte di legge esaminate, sono da segnalare alcuni aspetti che integrano tendenze nuove o confermano problematiche già emerse nel passato.

In primo luogo ci si sofferma sul carattere di *legge omnibus* recentemente acquisito dalle leggi finanziarie regionali, quindi dalla p.d.l. 35, la finanziaria per il 2011 e dalla p.d.l. 122, la finanziaria per il 2012.

Certamente innovando rispetto al passato, in cui le leggi di questa tipologia si erano sempre sostanzialmente limitate ai contenuti previsti dall'articolo 13 della legge sull'ordinamento contabile, la finanziaria dell'esercizio in corso ha assunto il carattere di una grande legge contenitore con disposizioni che, pur nell'ottica della riduzione della spesa regionale imposta dal d.l. 78/2010, sono intervenute a disciplinare la stessa struttura organizzativa e funzionale degli enti dipendenti della Regione. Il legislatore ha dato quindi un'interpretazione estremamente estensiva dell'articolo 13 comma 1 lettera c) della l.r. 36/2001 sull'ordinamento contabile che, tra i contenuti della legge finanziaria, include le modifiche alla legislazione regionale che risultino necessarie all'adozione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale. In un caso le norme organizzative presenti nel testo originario della p.d.l. non presentavano neppure il riflesso in ambito finanziario, la riduzione della spesa, che aveva giustificato il loro inserimento nella legge e, nei lavori della prima commissione, sono state espunte dal testo.

L'alto numero degli articoli (139) e la multisettorialità delle disposizioni hanno reso complesso il lavoro della commissione che ha dovuto esaminare aspetti sostanzialmente di merito in materie estranee alle sue competenze.

E' tuttavia con riferimento ai numerosissimi emendamenti presentati in commissione che si sono posti i problemi più rilevanti, in parte già segnalati in passato a proposito di altre leggi della stessa tipologia come le leggi di manutenzione, accentuati, in questo caso, dal carattere sostanziale delle norme a cui si riferivano.

Emendamenti che sfuggono all'esame delle commissioni referenti le quali non si possono pronunciare neppure in sede di parere secondario, e rispetto a cui saltano gli ordinari strumenti consiliari a garanzia della partecipazione dei soggetti interessati, come le consultazioni, e ancor prima, rispetto a cui sono state omesse le procedure concertative e che, infine, non possono essere oggetto di valutazione da parte delle direzioni generali competenti.

In particolare si segnala, come caso emblematico delle difficoltà che possono verificarsi in situazioni di questo genere, e dei problemi che possono

derivarne, l'approvazione, nella finanziaria 2011, della norma che esentava i soggetti portatori di disabilità grave dal presentare la dichiarazione ISEE per l'accesso agli interventi e ai servizi socio sanitari. Tale disposizione ha determinato nei confronti degli enti locali, codestinatari della norma, gravissimi problemi di copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla sua applicazione ed è stata poi oggetto di un'interpretazione autentica molto che ne ha ridotto fortemente la portata, la cui adozione è stata particolarmente complessa delicata e politicamente sofferta.

Va infine aggiunto che la complessità della legge finanziaria 2011 per contenuti, numero di articoli e materie coinvolte nonché la gestione molto difficoltosa e necessariamente non approfondita degli emendamenti, a cui si faceva cenno e di cui è stata oggetto, sono state causa, nella sua applicazione, di problemi di coordinamento con le normative vigenti e della necessità di chiarimenti e di correzione successiva delle sue previsioni.

Sono ben tre gli interventi di legge di modifica delle norme della l.r. 65, di cui alle p.d.l. 74, 98, 108 che, tra l'altro, recano anche importanti interventi settoriali per il sostegno finanziario alla promozione dell'autonomia abitativa dei giovani e in materia di reindustrializzazione di aree in crisi con l'attribuzione di nuove funzioni a FIDI Toscana spa.

La tendenza introdotta con la legge finanziaria 2011 è confermata anche con la proposta di legge 122, la finanziaria 2012, ma mentre per la prima si è intervenuti, come si diceva, nell'ambito di un accertato contesto di urgenza che imponeva, entro l'anno, l'adozione di norme di riorganizzazione funzionale della macchina regionale, per la p.d.l. 122 gli analoghi presupposti che, secondo il proponente, ne avrebbero giustificato l'adozione sono apparsi molto più inconsistenti. Si è infatti sostenuto che la situazione di generale crisi richiedeva, in tempi rapidi, interventi legislativi settoriali e che la mera ricaduta economica delle disposizioni, effettivamente prive di carattere finanziario-contabile, ne giustificava comunque l'inserimento nella legge finanziaria.

Le criticità emerse nell'esame e nell'approvazione della l.r. 65/2010, si sono ripresentate anche in occasione della p.d.l. 122 e sono state, se possibile, accentuate per quest'ultima dai tempi molto ristretti in cui è avvenuta la sua trattazione, l'assegnazione alle commissioni consiliari è infatti del 18 novembre, e dal sovrapporsi, all'esame della I commissione nel periodo di fine anno, di leggi di particolare importanza e complessità, come la legge sulle autonomie locali e la riforma della disciplina degli ATO.

La questione della finanziaria *omnibus*, che in definitiva investe il ruolo stesso e le stesse prerogative dell'organo consiliare, sollevata in prima battuta a livello tecnico, è stata oggetto di dibattito e riflessione politica e ha dato luogo a perplessità e critiche non solo da parte delle minoranze ma anche degli stessi consiglieri di maggioranza. Il Consiglio, su proposta della Ia commissione, ha approvato una risoluzione con cui chiede alla Giunta regionale di presentare, per

il futuro, proposte di legge finanziaria in termini utili al regolare svolgimento dell'istruttoria legislativa e soprattutto rispettando i contenuti che sono attribuiti a tale tipologia di legge dall'ordinamento contabile, riservandosi, in alternativa, la facoltà di provvedere allo stralcio di tutte le disposizioni di carattere estraneo.

La legge di manutenzione del 2010, di cui alla p.d.l. 44, ha invece sostanzialmente rispettato il dettato della l.r. 55/2008 sulla qualità della normazione; non esorbita infatti dai contenuti che l'articolo 13 della stessa riserva. Solo una disposizione, l'articolo 5 del testo pervenuto in commissione, non presentava carattere manutentivo ed è stato eliminato.

Si segnala che la p.d.l. è stata integrata, in commissione su suggerimento degli uffici di assistenza legislativa, con una serie di disposizioni manutentive su leggi d'interesse del Consiglio che la giunta non aveva preso in considerazione nella formulazione della proposta.

La legge sul sistema delle autonomie locali rappresenta l'unica, importante, legge ordinamentale del periodo.

Si tratta di una legge organica che, anche dettando disposizioni innovative, semplifica ed unifica in un unico testo normativo le diverse discipline vigenti sul sistema delle autonomie locali in Toscana, anche al fine di accrescere l'efficienza e ridurre i costi di funzionamento dell'ordinamento locale nel suo complesso.

Con la p.d.l. 95 vengono definiti gli strumenti per la cooperazione finanziaria tra la Regione e gli enti locali; si disciplinano le forme associative tra i comuni anche in attuazione di quanto previsto dalla normativa statale sull'esercizio delle funzioni fondamentali; si dettano disposizioni per il riordino di enti e per lo sviluppo delle politiche in favore dei territori montani e disagiati. Inoltre, al fine di rafforzare la collaborazione tra la Regione e gli enti locali, vengono individuate alcune sedi privilegiate di confronto istituzionale come il "tavolo di concertazione istituzionale" che assume adesso rango legislativo (finora operante sulla base di un protocollo d'intesa) e la commissione congiunta tra il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali, a cui viene attribuito il compito di definire un programma di lavoro finalizzato all'elaborazione di proposte per un complessivo riordino dell'ordinamento delle autonomie locali.

Ampio spazio all'interno della p.d.l. viene dedicato alla disciplina delle forme associative tra i comuni ed al conseguente esercizio associato di funzioni. In tale contesto la legge dà piena attuazione alle norme del d.l. 78/2010, con il quale si prevede l'obbligo per i comuni con popolazione compresa tra i 1001 ed i 5.000 abitanti di esercitare in forma associata (mediante convenzione o unione) le proprie funzioni fondamentali. A tal fine vengono individuati 37 ambiti di dimensione territoriale adeguata nei quali sono compresi tutti i 90 comuni tenuti a detto esercizio. All'interno di tali ambiti, sono poi inseriti anche comuni non obbligati all'esercizio associato con lo scopo di incentivare un più ampio

processo di unità dell'amministrazione regionale. Si dà altresì attuazione al decreto-legge 138/2011, il quale obbliga i comuni fino a 1.000 abitanti ad esercitare mediante forma associata (unione) tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti in base alla legislazione vigente.

Viene inoltre dettata, ad integrazione e nel rispetto dei principi del TUEL, la disciplina regionale delle forme associative, consentendo di disporre di un quadro normativo completo in tale materia al fine di garantire il buon funzionamento dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali in Toscana.

Sono poi ridefinite e rafforzate le incentivazioni dei processi aggregativi, con particolare riferimento a quelle unioni che possano portare nel tempo a fusioni di comuni. Si prevede l'estinzione delle comunità montane che non sono state individuate dallo Stato tra gli enti mediante i quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali.

Utile sottolineare i tempi piuttosto lunghi che hanno contraddistinto i lavori della commissione per l'espressione del parere referente. Il motivo di ciò è anche da rintracciarsi nella discussione che si è instaurata tra le forze politiche sui temi della "rappresentanza delle minoranze" e della "rappresentanza di genere" all'interno dei consigli delle unioni. Entrambe le questioni hanno trovato accoglimento nella legge attraverso disposizioni che mirano a favorire, per quanto possibile, la presenza di più di una minoranza (per ogni singolo comune) e di entrambi i generi all'interno di tali consessi elettivi.

E' importante ricordare, inoltre, che tale allungamento dei tempi ha reso indispensabile lo "stralcio" di una parte di legge concernente l'individuazione, da parte della Regione, di limiti demografici minimi diversi da quelli stabiliti dal legislatore statale. Ciò per rispettare il termine inderogabile (16 novembre) entro il quale, ai sensi del d.l. 138/2011, era consentito alla Regione effettuare tale scelta.

Un ultimo aspetto importante da rilevare riguarda la decisione della I commissione di espungere dal testo originario la parte relativa alla cooperazione istituzionale, demandando alla istituenda commissione congiunta CR-CAL, il compito di individuare le forme, i modi, e le politiche della cooperazione tra la Regione e gli enti locali toscani.

Rimanendo all'esame dei contenuti più rilevanti delle p.d.l., va infine fatto cenno ai problemi emersi riguardo alla tenuta complessiva della legge sulle nomine negli organi amministrativi di competenza della Regione.

In particolare nella p.d.l. 56 di modifica della l.r. 32/2002, è stata proposta con riferimento alla designazione nella commissione regionale permanente tripartita, la deroga puntuale a due norme della l.r. 5/2008: l'articolo 13 commi 4 e 5 relativo al divieto di designazione di soggetti che hanno già esplicito due mandati consecutivi nello stesso incarico e l'articolo 1 comma 1bis

che stabilisce l'inammissibilità delle designazioni che non contengono un numero pari di candidati di entrambi i generi.

Disposizioni queste che hanno, sin dalla loro entrata in vigore, posto problemi di applicazione in organi tecnici in cui vi è difficoltà a reperire soggetti con caratteristiche professionali adeguate la cui nomina sia, comunque, in linea con i vincoli sopra menzionati. Il parere contrario della CRPO ha poi portato all'eliminazione dal testo della deroga sulla candidatura di entrambi i generi.

Deroghe alla l.r. 5/2011 sono state adottate anche nella l.r. 16/2011, con riferimento agli organismi tecnici in ambito sanitario e proposte in sede politica di predisposizione della p.d.l. sulla sicurezza stradale con riferimento all'Osservatorio costituito nell'ambito della stessa disciplina.

Non è stato, riguardo a questo tema, rilevato un vizio di legittimità bensì è stata sollevata la questione di come ripetute, singole, puntuali deroghe disposte da leggi settoriali ad una legge ordinamentale di grande rilevanza come la disciplina sulle nomine, fossero in grado di scardinare il complessivo sistema e di vanificare alcuni suoi principi fondamentali pur mantenendo formalmente inalterate le sue disposizioni. Ad oggi, in ogni caso, pur in presenza di tali singole eccezioni, si può affermare che l'impianto normativo della l.r. 5/2008 sostanzialmente *tiene*.

3. IL PREAMBOLO

Si osserva, riguardo al preambolo, la formale correttezza tecnica dei *visto* e dei *considerato* nella loro formulazione e nei loro contenuti.

Si è tuttavia rilevato, con particolare riguardo alle p.d.l. che hanno avuto oggetti di modifiche puntuali, la frequente, sostanziale, riproposizione dei contenuti dei *considerato* nell'ambito della relazione illustrativa della legge.

Si segnala un utilizzo peculiare del preambolo nell'ambito della p.d.l. 35, la legge finanziaria per il 2011, in cui si è dato atto, nello stesso, della ragione per cui non si è intervenuti, da parte della legge, all'adeguamento dei principi del d.l. 78/2010 nei confronti del cda dell'ARDSU. Si è motivato, quindi, non solo le disposizioni presenti in legge ma, anche quelle che la legge non contempla proprio per la necessità di spiegarne la ragione.

In due casi, nella p.d.l. 5 (sullo status dei componenti la Giunta) e nella p.d.l. 9 (sul patto di stabilità territoriale) non si dà atto, nel preambolo dei pareri obbligatori rispettivamente della CRPO e del CAL. In un caso, la p.d.l. 14 sulle modifiche all'ordinamento del personale, presenta un evidente errore laddove nel preambolo si dà atto dell'espressione del parere, ovviamente referente, della I commissione consiliare.

4. RAPPORTI TRA LE FONTI

Abbiamo già osservato che nelle leggi oggetto di disamina non sono stati rilevati problemi particolari inerenti il rapporto tra le fonti e quindi, in definitiva, il rapporto tra gli organi regionali.

Merita tuttavia accennare ad un istituto giuridico la cui non corretta utilizzazione era già stata individuata, nei precedenti rapporti, quale possibile strumento di alterazione dell'equilibrio dei poteri Consiglio-Giunta come delineato dallo statuto.

Si fa riferimento all'articolo 10 bis della l.r. 49/1999 sulla programmazione, che prevede la possibilità per i piani e programmi regionali di stabilire che la loro attuazione avvenga tramite una deliberazione della Giunta. Si è assistito, nel passato, a tentativi di trasferire, nella deliberazione *attuativa* di Giunta contenuti propri degli atti di programmazione di competenza consiliare, rispetto a cui, peraltro, la commissione ha sempre opposto una ferma contrarietà. Ora va accennato alle recentissime p.d.l. (94 e 102), che la I commissione ha esaminato in sede di parere istituzionale, rispettivamente istitutive del PAER (piano ambientale ed energetico regionale) e del PRIIM (piano integrato regionale infrastrutture e mobilità). Tali proposte di legge contengono una identica disposizione che da luogo ad un rafforzamento e ad una valorizzazione dell'istituto di cui all'articolo 10 bis, con la previsione direttamente in legge, non rimessa quindi alla eventuale scelta in tal senso del singolo atto di programmazione come previsto dalla l.r. 49/1999, di attuare *sempre* questi piani attraverso la deliberazione della Giunta.

5. ENTRATA IN VIGORE

Elemento meritevole di segnalazione è l'entrata in vigore anticipata, rispetto al termine ordinario, di ben 24 leggi sulle 30 esaminate dalla I commissione e qui trattate.

L'entrata in vigore disposta nel giorno successivo alla pubblicazione sul BURT per molte di tali leggi, tra le quali quelle di natura ordinamentale, non risulta giustificata.

Nel preambolo, infatti, ci si limita ad utilizzare un'identica formula con cui si dà atto del carattere di urgenza della legge. Tra l'altro, proprio su segnalazione dell'ufficio di assistenza legislativa, è stata eliminata dall'articolo la dichiarazione d'urgenza e inserita nel preambolo la formula a cui si accennava rispetto alla quale, comunque, non vengono mai indicate le ragioni sostanziali che la sostengono.