

POLITICHE ISTITUZIONALI

REDATTRICE: Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Le numerose leggi esaminate dalla Prima Commissione nel corso del 2013 e successivamente approvate dal Consiglio regionale possono, in via di larga massima, essere ricondotte a due tipologie fondamentali, le leggi che recano interventi finanziari, principalmente motivati dalla necessità di introdurre misure economiche per fronteggiare la crisi economica e di individuare, anche adeguandosi agli strumenti varati al riguardo dal governo, azioni per stimolare la crescita economica e le leggi di carattere istituzionale, come quelle aventi ad oggetto la fusione di nuovi comuni, che costituisce il tema dominante tra gli interventi legislativi di questo anno e le altre, di rilievo ordinamentale, come la nuova legge sulla programmazione e la legge sul dibattito pubblico e la partecipazione.

Nella prima tipologia sono presenti le numerose leggi che hanno dato luogo ad articolati interventi di variazione delle ultime leggi finanziarie (legge regionale 9/2013, legge regionale 19/2013, legge regionale 27/2013, legge regionale 39/2013, legge regionale 54/2013), la legge regionale 63/2013 in materia di tasse automobilistiche regionali, la legge regionale 79/2013 relativa alla disciplina degli sgravi fiscali alle imprese a valere sull'imposta IRAP, ma anche la legge regionale 72/2013 e la legge regionale 74/2013 che sono intervenute per il sostegno finanziario, rispettivamente, di famiglie e lavoratori in difficoltà e dei comuni colpiti da eventi calamitosi.

1.1 LA LEGGE SULLA PROGRAMMAZIONE

Per quanto concerne, invece, le leggi di carattere istituzionale, fondamentale importanza ha la legge sulla programmazione (legge regionale 44/2013), frutto del lavoro di un gruppo appositamente costituito in Consiglio, che costituisce una legge di attuazione statutaria e sostituisce integralmente la precedente disciplina data dalla legge regionale 49/1999, con gli obiettivi di assicurare lo sviluppo dell'efficacia e dell'efficienza, la semplificazione dei procedimenti e lo snellimento dei tempi nella programmazione, la massima integrazione delle politiche settoriali, la più ampia concertazione e partecipazione da parte delle parti sociali.

Il Programma regionale di sviluppo costituisce sempre l'atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale ma, a differenza di quanto previsto nel quadro normativo previgente dato dalla legge regionale

49/1999, ora contiene gli indirizzi per le politiche regionali di settore da realizzarsi nel corso della legislatura, che vengono annualmente specificati ed eventualmente aggiornati dal DAP che contiene, anno per anno, le modalità della loro attuazione.

Il Documento annuale di programmazione (DAP), che sostituisce il documento di programmazione economica e finanziaria, è dunque caratterizzato dal rafforzamento degli elementi programmatici con la previsione di obiettivi e risultati connessi alle risorse finanziarie disponibili.

Grande rilievo assume nella legge la necessità di assicurare la massima coerenza alla programmazione economico-finanziaria di livello nazionale ed europeo, di qui lo spostamento in avanti dei termini di elaborazione ed adozione del DAP rispetto al DPEF, onde consentire il massimo raccordo con il documento di economia e finanza del governo, presentato a settembre e a sua volta redatto in base alle indicazioni e raccomandazioni formulate dalla Commissione europea agli stati membri al termine del semestre europeo.

Gli atti di programmazione settoriale ed intersettoriali divengono quindi *eventuali* ad eccezione cioè di quelli previsti dal PRS e di quelli obbligatori ai sensi della normativa nazionale ed europea.

Da sottolineare infine il rispetto del bilanciamento dei poteri tra gli organi regionali con un deciso rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo in materia del Consiglio regionale.

1.2 LA LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE

La legge regionale 46/2013, in materia di partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, dà luogo all'altra legge di rilevanza ordinamentale, la cui formazione ha avuto luogo in Consiglio tramite l'istituzione di un gruppo di lavoro a cui ha partecipato anche la Giunta regionale tramite propri funzionari. La legge precedente in materia, la legge regionale 69/2007, prevedeva, per la propria vigenza, il termine del 31 dicembre 2012. Tale termine era stato tuttavia prorogato con la legge regionale 72/2012 per consentire la valutazione sugli esiti della applicazione della legge.

Dall'indagine conoscitiva promossa dalla Prima Commissione di concerto con l'Ufficio di presidenza del Consiglio, e realizzata anche su richiesta della Portavoce dell'opposizione, si è giunti all'approvazione della risoluzione consiliare n. 168 del 2012, con cui sono stati evidenziati i punti fondamentali della disciplina previgente da confermare, modificare o eliminare.

I punti fondamentali del nuovo testo di legge attengono al superamento del carattere monocratico dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, il coordinamento delle sue funzioni con quelle analoghe attribuite alla figura di garanzia prevista dalla legge sul governo del territorio, e

soprattutto l'obbligatorietà dell'istituto del Dibattito pubblico in tutti i casi di opere pubbliche di competenza regionale il cui costo superi la soglia di cinquanta milioni di euro.

La legge regionale 46/2013 è stata impugnata dal governo nella disposizione che prevede, per i componenti dell'Autorità, un gettone di presenza di trecento euro per ogni seduta collegiale. Tale previsione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe lesiva dell'articolo 6 del decreto-legge 78/2010 relativo alla riduzione dei costi inerenti la partecipazione agli organi collegiali degli enti pubblici. La Regione Toscana non si è costituita nel giudizio dinanzi la Corte costituzionale.

1.3 LE LEGGI DI FUSIONE DEI COMUNI

Senza dubbio, rimanendo nella trattazione delle leggi di carattere istituzionale, il tema fondamentale delle leggi esaminate dalla Prima Commissione nel 2013, è stato quello della fusione dei comuni, leggi la cui iniziativa è stata, per la gran parte, della Giunta regionale, ma anche consiliare.

La fusione dei comuni che, come noto, costituisce un importante strumento di risparmio delle risorse pubbliche, di riordino e di semplificazione, mira altresì a garantire una dimensione di area più vasta nella pianificazione, nella programmazione e nella erogazione dei servizi a favore della cittadinanza. In tal senso la fusione è stata, ed è, fortemente sostenuta dalla Regione Toscana che ha previsto, nell'ambito della legge regionale 68/2011 sull'ordinamento delle autonomie locali, contributi finanziari a favore del nuovo ente, nato dall'aggregazione, che si sommano a quelli previsti, per la medesima finalità, dallo Stato.

Si è dunque registrato un grande interesse intorno a tale istituto, che ha portato alla presentazione di numerose proposte di legge istitutive di nuovi comuni, per fusione degli esistenti, di cui, tuttavia, solo 7 hanno avuto un esito positivo. Infatti le leggi di fusione approvate nel corso del 2013 sono sette ed in particolare:

- la legge regionale 31/2013 (Istituzione del Comune di Figline e Incisa Valdarno);
- la legge regionale 32/2013 (Istituzione del Comune di Castelfranco Piandiscò);
- la legge regionale 43/2013 (Istituzione del Comune di Fabbriche di Vergemoli);
- la legge regionale 67/2013 (Istituzione del Comune di Scarperia e San Piero);
- la legge regionale 68/2013 (Istituzione del Comune di Casciana Terme Lari)
- la legge regionale 69/2013 (Istituzione del Comune di Crespina Lorenzana)

- la legge regionale 70/2013 (Istituzione del Comune di Pratovecchio Stia).

Per converso, sono otto le proposte di legge, presentate nel 2013, che non sono andate a buon fine: la proposta di legge 203 (Istituzione del Comune di Castel San Niccolò Montemignaio) per fusione dei comuni di Castel San Niccolò e Montemignaio, la proposta di legge 213 (Istituzione del Comune Montagna Pistoiese per fusione dei comuni di Abetone Cutigliano, Piteglio e San Marcello Pistoiese), la proposta di legge 237 (Istituzione del Comune di Campiglia Suvereto per fusione dei comuni di Campiglia Marittima e Suvereto), la proposta di legge 240 (Istituzione del Comune di Arcidosso Castel del Piano per fusione dei comuni di Arcidosso e Castel del Piano), la proposta di legge 245 (Istituzione del Comune di Villafranca Bagnone per fusione dei comuni di Villafranca in Lunigiana e Bagnone), la proposta di legge 250 (Istituzione del Comune di Alta Valdera per fusione dei comuni di Capannoli, Palaia e Peccioli), la proposta di legge 255 (Istituzione del Comune di Aulla Podenzana per fusione dei comuni di Aulla e di Podenzana), la proposta di legge 265 (Istituzione del Comune di Borgo a Mozzano Pescaglia per fusione dei comuni di Borgo a Mozzano e di Pescaglia). La proposta di legge 238 (Istituzione del Comune di Val di Bisenzio per fusione dei comuni di Cantagallo Vaiano e Vernio) è stata sospesa.

Queste si aggiungono alle altre due proposte di legge, di iniziativa popolare, la proposta di legge 4 (Istituzione del Comune del Casentino mediante fusione dei comuni già facenti parte della Comunità Montana del Casentino) e la proposta di legge 10 (Istituzione del Comune dell'Isola d'Elba), presentate rispettivamente nel 2011 e nel 2012, che hanno avuto, a seguito della consultazione referendaria, esito negativo.

L'attivarsi dei processi di fusione ed il successivo constatare del numero limitato di quelli conclusi positivamente ha, via via, posto vari interrogativi, sul piano tecnico ma anche politico. Sono state, innanzi tutto, messe in luce molteplici criticità ed aspetti d'incertezza nell'applicazione della legge regionale 62/2007 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), anche in relazione alla diversa iniziativa legislativa, della Giunta, consiliare e popolare che avrebbe richiesto modalità diverse di svolgimento delle procedure. Si è, in particolare, constatato l'eccessiva durata di determinate fasi nonché il mancato coordinamento di tempi e di momenti procedurali previsti da normative diverse quali la stessa legge regionale 62/2007, la legge regionale 51/2010 sull'iniziativa popolare delle leggi ed il regolamento dell'Assemblea legislativa regionale (Regolamento interno 27 gennaio 2010, n.12), suscettibili tutte di confluire nel medesimo iter procedimentale.

Non solo, come sopra accennato, si sono poste importanti questioni sotto il profilo politico istituzionale, che hanno in primo luogo riguardato i contenuti sui quali il Consiglio regionale era chiamato ad esprimersi, nel momento della presentazione della legge sulla fusione, per far sì che l'iter proseguisse o meno. Questioni che hanno comunque avuto una risposta attraverso le modifiche

legislative a cui si accennava, recate dalla legge regionale 3/2013 e dalla legge regionale 30/2013. In particolare, in Commissione è stato particolarmente dibattuto se *l'orientamento* del Consiglio, previsto dall'articolo 60 della legge regionale 62/2007, dovesse, in fase preliminare, limitarsi a consentire lo svolgimento del referendum, in modo da permettere alle popolazioni interessate di esprimersi a meno di procedere ad una valutazione totalmente negativa sulla proposta di legge tale da condurre subito ad un parere contrario sulla stessa, ovvero se il Consiglio dovesse dar luogo ad una *valutazione puntuale su quella proposta di legge*, con quegli elementi specifici, suscettibile di esplicitare sin dall'inizio il giudizio politico del Consiglio, eventualmente negativo, nel merito di quella specifica fusione. Questa ipotesi, in verità più coerente con il testo della legge, era però suscettibile di comportare il disagio per i commissari di esprimersi *subito* negativamente su una specifica proposta di fusione, in aperta contraddizione con la scelta politica, unanimemente condivisa, di approvazione e sostegno di tale forma di aggregazione.

La modifica legislativa intervenuta con la legge regionale 30/2013 ha adottato la prima soluzione, la quale elimina l'espressione dell'*orientamento* sui contenuti della proposta di legge e recepisce la prassi applicativa che si era, del resto, già formata sul punto. Viene quindi previsto che il Consiglio deliberi direttamente lo svolgimento del referendum, a meno di esprimere il voto contrario sulla proposta di legge.

L'altra questione che ha animato, in questo anno, la discussione politica in Commissione sulle fusioni comunali, è stata quella relativa alla necessità di formarsi un convincimento il più possibile fedele alla realtà sull'*orientamento*, in proposito, delle popolazioni interessate, atteso che il rispetto della volontà popolare costituisce il criterio guida assunto dalla maggioranza consiliare nella trattazione di queste proposte di legge. La necessità per i commissari di disporre, sin dalle fasi preliminari, di una maggiore conoscenza dell'*orientamento* popolare è emersa soprattutto in occasione delle numerose proposte di legge d'iniziativa consiliare, il cui esito referendario è stato spesso negativo e rispetto a cui, evidentemente, la presentazione degli atti non è stata sempre preceduta da un'adeguata *esplorazione* preventiva della posizione dei cittadini coinvolti nella proposta di fusione.

Infatti, in ordine alle singole proposte di legge, è solo in seguito allo svolgimento della consultazione referendaria, che è emersa la contrarietà, da parte della popolazione coinvolta, rispetto al progetto di aggregazione. La precoce conoscenza dell'*orientamento* negativo, da parte di una o più comunità, si è rivelata auspicabile, se non necessaria, per modulare diversamente la posizione del Consiglio, nell'ambito della propria autonomia decisionale, rispetto a scelte procedurali che avrebbero potuto condurre ad un approccio negativo dei cittadini rispetto alle fusioni comunali. In taluni casi si sarebbe, ad esempio, potuto prospettare la mancata indizione del referendum, o limitarla a solo alcuni, tra i comuni originariamente previsti nella proposta di legge, o

ancora, porre in essere una campagna di maggiore informazione e promozione nelle località in cui la popolazione non appariva favorevole.

A questo proposito si segnala che con la legge regionale 30/2013 è stata introdotta la possibilità di prevedere, oltre al primo, ulteriori quesiti relativi alla fusione di un numero minore di comuni e conseguentemente deliberare lo svolgimento di più referendum con ad oggetto, appunto, quesiti diversi.

Va comunque ricordato come l'orientamento contrario delle popolazioni è stato messo in luce solo dall'esito dal referendum anche nel caso delle due proposte di fusione di iniziativa popolare che, come noto, sono presentate sulla scorta di 5000 firme di elettori (anche se raccolte potenzialmente in tutta la regione), e non solo nel caso di proposte di iniziativa consiliare, rispetto a cui la legge regionale 62/2007 non richiedeva espressamente il parere degli organi rappresentativi dei comuni interessati.

Da qui la modifica legislativa, apportata sempre dalla legge regionale 30/2013, che richiede *in ogni caso* la consultazione dei comuni, anche nei confronti di proposte di legge originate dall'iniziativa popolare e consiliare. Va, peraltro, sottolineato come tale consultazione non è comunque sempre stata sufficiente a rilevare l'orientamento delle comunità, visto che, in alcuni casi, la posizione al riguardo che le amministrazioni locali hanno rappresentato alla commissione, non è risultata in linea con gli esiti delle successive consultazioni referendarie.

Va infine, sempre su questo tema, ricordato lo sforzo politico del Consiglio regionale, a fronte di risultati delle consultazioni *complessivamente* positivi sotto il profilo del numero dei voti favorevoli, di rispettare comunque l'eventuale volontà negativa, anche se espressa da una *sola* comunità e magari nell'ambito di un quorum di partecipazione modesto e di non procedere quindi all'approvazione della legge di fusione.

2. LEGGI TRASVERSALI ED EMENDAMENTI

La legge di manutenzione (l.r. 47/2013) e di semplificazione (l.r. 27/2013), hanno presentano una generale conformità ai contenuti propri di ciascuna di tali tipologie. La legge finanziaria per il 2014 (l.r. 77/2013) invece si discosta, in alcune disposizioni, dai contenuti previsti dall'articolo 13 della legge regionale 36/2001 sull'ordinamento contabile della Regione Toscana.

In ogni caso si osserva il permanere del tentativo, già registrato nel passato di inserire, in questa tipologia di leggi, norme intrusive invece che di farne oggetto di autonome leggi, dando luogo ai problemi, più volte ricordati, relativi al fatto che le commissioni di merito devono, in questi casi, limitarsi ad intervenire con un mero parere secondario su disposizioni dai contenuti prettamente settoriali. C'è comunque da rilevare la massima attenzione della

Prima Commissione al rispetto delle indicazioni e degli orientamenti espressi nei pareri secondari delle altre commissioni referenti.

L'aspetto più critico riguarda, come nel passato, la presentazione di emendamenti che hanno ad oggetto norme prive dei caratteri propri delle tipologie di appartenenza. Tali emendamenti, soprattutto se presentati in commissione all'ultimo momento, non lasciano possibilità di verifica sotto il profilo di merito e tecnico.

Si conta, in certo modo, sulla scarsa visibilità di taluni emendamenti alle proposte di legge trasversali, di per sé articolate e complesse, per far approvare disposizioni politicamente delicate e spesso problematiche sotto il profilo tecnico.

Sempre a proposito degli emendamenti, ma in questo caso con riferimento alla generalità delle leggi e non solo a quelle di carattere trasversale, si fa notare la frequente presentazione da parte di commissari, di emendamenti che hanno per oggetto disposizioni che, magari nell'ambito di provvedimenti urgenti, la Giunta non è stata in grado di inserire nella proposta di legge da inviare in Consiglio e vengono appunto fatti presentare da consiglieri della maggioranza per poter provvedere senza dover necessariamente ripassare dall'approvazione della Giunta. Ci si riferisce ad esempio al caso della legge regionale 39/2013, recante modifiche ad una serie di leggi tra cui le ultime due finanziarie, in cui rilevanti misure in materia di politiche sociali e di sostegno economico alle imprese, quali il microcredito e l'anticipazione di liquidità nel pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, sono state presentate ed approvate in questa forma.

3. IL PREAMBOLO

Si conferma l'importanza del preambolo quale efficace strumento a disposizione del legislatore per motivare eventuali apparenti illegittimità contenute nella legge regionale. In particolare si evidenzia nella legge regionale 30/2013 (Disposizioni in materia di referendum regionali. Modifiche alla l.r. 62/2007 ed alla l.r. 51/2010) i punti 7 ed 8 dei *Considerato* in cui si dà atto delle ragioni della non conformità della legge con l'articolo 74 dello Statuto regionale, nonché nella legge regionale 43/2013 (Istituzione del Comune di Fabbriche di Vergemoli per fusione dei comuni di Fabbriche di Vallico e di Vergemoli), al punto 9 dei *Considerato*, la motivazione della deroga all'applicazione, obbligatoria, della legge statale in materia.

4. LA TECNICA LEGISLATIVA

In questa sede si segnala, in particolare, un importante intervento correttivo di ristrutturazione del testo di cui è stata oggetto la proposta di legge 191 che aveva ad oggetto disposizioni di modifica della legge regionale 40/2009 (legge di semplificazione 2009) ed ulteriori disposizioni di semplificazione.

L'intervento tecnico dell'ufficio, nell'ottica della razionalizzazione della disciplina della semplificazione legislativa, ha integrato la legge regionale 40/2009 e riportato nella stessa le disposizioni ordinamentali relative agli istituti di semplificazione riservando, invece, ad una apposita e distinta disciplina le norme, sempre di semplificazione ma attinenti a fasi procedurali settoriali.

La proposta di legge 191 era stata presentata in Consiglio come collegato alla legge finanziaria per il 2013. Rispetto a tale proposta, la Prima Commissione aveva espresso voto contrario per assenza del collegamento con la legge finanziaria stessa ed una volta all'esame del Consiglio, questo aveva rinviato alla commissione per l'esame secondo le procedure ordinarie.

Quest'ufficio aveva proposto e sollecitato una sistemazione organica della materia "semplificazione" disciplinata dalla legge regionale 40/2009 e su cui la proposta di legge 191 interveniva in modifica.

Si era infatti rilevato, nella stessa legge regionale 40/2009 e conseguentemente nella proposta di legge 191, un complesso poco ordinato e disomogeneo di norme: alcune di carattere ordinamentale, relative agli istituti della semplificazione e della trasparenza, altre di semplificazione meramente settoriale attinenti a singole fasi procedurali previste, appunto, da leggi di settore. Da qui l'esigenza di un riordino tecnico normativo, che distinguesse in due diverse leggi i due distinti ambiti normativi.

La Prima Commissione ha dunque approvato la proposta di razionalizzazione della disciplina, consistente in una riformulazione del testo della proposta di legge 191 che consentisse di operare una modifica della legge regionale 40/2009 destinata a contenere la sola parte ordinamentale, per lasciare ad un altro distinto testo legislativo, la proposta di legge 217 (presentata d'iniziativa dell'ufficio di presidenza della commissione) tutte le disposizioni con contenuti di semplificazione settoriale.

Nella proposta di legge 217, su cui sono stati fatti convergere anche proposte di emendamento originariamente formulati sulla proposta di legge 191 e che per il loro contenuto hanno determinato l'assegnazione della proposta di legge 217 stessa all'esame congiunto della I e II commissione, è contenuta, oltre alle disposizioni di semplificazione settoriale originariamente recate dalla proposta di legge 191, anche l'abrogazione degli articoli della legge regionale 40/2009 aventi tale natura, dei quali, peraltro, la proposta di legge 217 fa salvi gli effetti a suo tempo prodotti sulle singole leggi di settore coinvolte.

Si è trattato di un intervento tecnico-redazionale di particolare complessità che ha richiesto un notevole impegno dell'ufficio e l'adesione politica di tutti i componenti della Prima commissione che ha dato origine a due leggi: la legge regionale 9/2013 e la legge regionale 27/2013.

5. RAPPORTI TRA CONSIGLIO REGIONALE E GIUNTA

Si ritiene possa essere di qualche interesse, con riferimento a tale tema, accennare a due episodi in cui la Prima commissione, chiamata ad esprimersi ai sensi dell'articolo 42 comma 2 dello Statuto, su proposte di regolamento di attuazione non si è limitata a formulare un parere contrario, ma ha chiesto alla Giunta di rinviare l'atto in commissione una volta modificato secondo le indicazioni fornite o, addirittura, di ritirarlo.

Va precisato che si trattava di regolamenti contenenti, tra le altre, disposizioni non conformi alle leggi cui davano attuazione.

Il primo caso si è verificato sullo schema di regolamento di modifica al Regolamento di cui al decreto del Presidente della Giunta regionale 33/R del 2010 di attuazione della legge regionale 1/2009, in materia di organizzazione e ordinamento del personale. Tale schema di regolamento, adottato con deliberazione di Giunta n. 18/2013, presentava in alcune sue disposizioni una difformità rispetto alle norme della legge regionale 1/2009, nonché il mancato coordinamento con altre norme del regolamento destinate a rimanere vigenti nella versione originaria.

La Prima Commissione, all'unanimità, nella seduta del 14 febbraio, ha *deciso di non esprimere il parere di sua competenza e ha chiesto il ritiro dell'atto da parte della Giunta*, in attesa che venissero modificati gli articoli della legge regionale 1/2009 interessati indirettamente dalle modifiche regolamentari. La Giunta regionale, tuttavia, ha approvato il regolamento limitandosi ad apportare parziali modifiche al testo di cui era stato richiesto il ritiro.

L'altro caso si è registrato in sede di esame, da parte della Prima e della Quinta Commissione congiunte, dello schema di regolamento attuativo della legge regionale 45/2012 in materia di agevolazioni fiscali per favorire la cultura ed il paesaggio, adottato con la deliberazione della Giunta n. 812/2013. All'unanimità le due commissioni hanno espresso parere favorevole, subordinato all'accoglimento di alcune condizioni definite *sostanziali* e accompagnato dalla *richiesta di riesame* dello schema di regolamento una volta modificato.

Della predisposizione delle modifiche al testo si è occupato un gruppo di lavoro composto da funzionari della Giunta e del Consiglio ed è stato inviato alle commissioni per il nuovo esame in sede congiunta.