

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

1.1 LE LEGGI DEL 2019

Le leggi varate dalla Prima Commissione nel 2019, pur caratterizzate, per la maggior parte, dalla natura manutentiva, hanno comunque introdotto nell'ordinamento regionale importanti modifiche in varie materie: dalla partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea ai vitalizi, dalla disciplina del personale regionale alle politiche del lavoro, alle nuove norme in materia di appalti e così via.

A questi importanti interventi di natura ordinamentale si sono poi affiancate le leggi di natura finanziaria, la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale, qualche legge di natura provvedimentale.

Nel 2019 non si registrano, invece, leggi di fusione di comuni che, negli anni precedenti della legislatura, avevano dato luogo a discussioni politiche e a questioni giuridiche da risolvere. Si è dunque esaurito questo filone?

Sul punto tuttavia, si deve ricordare come con la legge regionale 49/2019 (Disposizioni sugli enti locali. Modifiche alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 22/2015), oltre ad intervenire su alcuni profili della disciplina in materia di autonomie locali, si è provveduto a ridisciplinare il procedimento legislativo relativo alle proposte di legge di fusione di comuni di cui all'articolo 62 della legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

Con l'intervento legislativo di integrazione del comma 2 dell'articolo 62, la legge regionale 49/2019 ha inteso infatti esplicitare gli aspetti che avevano dato luogo a dubbi e a controversie, fornendo una sorta d'interpretazione autentica dei profili problematici¹.

Tornando alle leggi più rilevanti, che hanno contribuito a definire il contesto della politica istituzionale dell'ente, abbiamo citato in primis la legge regionale 82/2019 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche alla l.r. 26/2009). Con la stessa si provvede a

¹ Art.62: 2. Due o più comuni contermini, facenti parte della medesima provincia, che, d'intesa tra di loro, esprimono la volontà di procedere alla loro fusione, possono richiedere *accoglierla, presenta la proposta di legge di fusione, dando conto nella deliberazione di approvazione se sul testo è stato acquisito l'avviso favorevole dei sindaci, compresa l'eventuale denominazione difforme da quella proposta.*

disciplinare attraverso la modifica alla legge regionale 26/2009, le procedure regionali finalizzate alla definizione della posizione della Regione Toscana sui progetti di atti dell'Unione europea nell'ambito della cosiddetta fase *ascendente* che coinvolge, oltre che lo Stato, anche tutte le autonomie regionali.

Al fine della definizione della posizione unitaria della Regione nell'ambito della fase ascendente, e ai fini della formulazione degli indirizzi in merito all'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, viene istituita la sessione europea nell'ambito delle attività del Consiglio regionale per l'esame del programma di lavoro della Commissione europea, della relazione programmatica annuale del governo e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo presentata dalla Giunta regionale. A conclusione della sessione europea, si prevede che il Consiglio regionale approvi l'atto di indirizzo per la partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa europea.

Inoltre la legge contiene una specifica disposizione relativa alla diffusione della cultura europea per la migliore conoscenza dei diritti e doveri derivanti dalla cittadinanza europea.

1.2 I VITALIZI REGIONALI

La legge regionale 27/2019 (Rideterminazione dei vitalizi regionali in attuazione della legge 145/2018. Modifiche alla l.r. 3/2009) dà attuazione all'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 3 aprile 2019 (esecutiva a sua volta della legge 154/2018), che ha previsto la rideterminazione della misura dei trattamenti previdenziali e degli assegni vitalizi in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente, di assessore o di consigliere di una regione o di una provincia autonoma, sulla base della contribuzione obbligatoria effettivamente versata dal consigliere.

L'applicazione del metodo contributivo, secondo il contenuto dell'intesa, è soggetta ad alcuni correttivi, denominati *clausole di salvaguardia*, tesi ad evitare riduzioni sproporzionate ed irragionevoli dell'importo dei vitalizi in godimento.

La legge dà attuazione, altresì, al documento di indirizzo approvato, contestualmente all'intesa, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, secondo il quale, le regioni fanno propria l'indicazione di procedere all'eliminazione, laddove presente, del divieto di cumulo tra vitalizi, rideterminando in tal caso il vitalizio senza l'applicazione delle clausole di salvaguardia, ma esclusivamente con il contributivo cosiddetto *secco*.

Per effetto della rideterminazione con il metodo di calcolo contributivo, niente muta in merito alla natura giuridica dell'istituto, quale indennità a

carattere differito ed al corrispondente trattamento fiscale attualmente in essere.

Si segnala, in particolare, che l'articolo 2 provvede ad individuare in maniera puntuale i destinatari delle nuove norme, da identificarsi con i consiglieri cessati dal mandato che abbiano svolto le funzioni entro la nona legislatura, ivi compresi coloro ai quali l'assegno vitalizio risulti sospeso ai sensi dell'articolo 17 della legge regionale 3/2009 (perché ad esempio eletti parlamentari) e coloro nei cui confronti il vitalizio è ripristinato per effetto dell'eliminazione del divieto di cumulo, già previsto dall'articolo 23 bis della legge regionale 3/2009, abrogato dall'articolo 10 undecies, introdotto dalla legge regionale 27/2009.

La misura massima dell'assegno vitalizio, stabilita dall'articolo 7, viene individuata nella somma che spettava o sarebbe spettata al consigliere cessato dalla carica in virtù delle norme previgenti.

La misura minima, individuata in applicazione delle già richiamate clausole di salvaguardia, è pari al doppio del trattamento minimo Inps, salvo che il trattamento pregresso fosse già inferiore a tale soglia.

L'articolo 9 della legge elimina il divieto di cumulo tra vitalizi od analoghi trattamenti *post* mandato comunque denominati, ripristinando il diritto a percepire il vitalizio in capo a coloro che erano stati colpiti dal divieto di cumulo. A tali soggetti verrà corrisposto un assegno calcolato con il metodo contributivo puro, ovvero senza l'applicazione delle clausole di salvaguardia.

1.3 LE LEGGI IN MATERIA DI PERSONALE E DI POLITICA DEL LAVORO

La legge regionale 18/2019 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007) è frutto della riunificazione di due proposte di legge sulla stessa materia, la proposta di legge 332 d'iniziativa consiliare presentata dal Partito Democratico (PD) e la 352 d'iniziativa della Giunta.

La legge mira a contrastare fenomeni di illegalità e di concorrenza sleale negli appalti di lavori, a tutelare la stabilità occupazionale del personale impegnato nei contratti di servizi con misure dirette al riassorbimento del personale impiegato dall'appaltatore uscente, prevede uno schema di regolamento per la disciplina della costituzione e gestione degli elenchi degli operatori economici da consultare e invitare nell'ambito delle procedure negoziate per l'affidamento dei lavori. Si adegua, inoltre, la legge regionale 38/2007 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) alle novità in materia di appalti pubblici introdotte dal decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

La disposizione di maggiore interesse politico contenuta nella legge regionale 18/2019 è quella secondo cui (articolo 10 comma 4) *“In considerazione dell’interesse meramente locale degli interventi, le stazioni appaltanti possono prevedere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento e in tal caso la procedura informatizzata assicura la presenza delle suddette imprese fra gli operatori economici da consultare”*.

Tale disposizione, pur attribuendo una mera facoltà, ha dato luogo alla sospetta lesione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza (art.117 secondo comma lettera e) Costituzione) ed è stata infatti impugnata dal governo per violazione dell’articolo 30 comma 1 del Codice dei contratti pubblici e altresì in violazione delle disposizioni comunitarie anche con riferimento al principio del *favor participationis*.

La legge regionale 22/2019 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della regione Toscana) è stata portata direttamente all’esame dell’aula senza passare dalla Prima Commissione. Legge provvedimento, ha prorogato gli incarichi di posizione organizzativa in essere, fino al completamento delle procedure di attribuzione attivate successivamente all’entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal decreto legislativo 75/2017 e comunque non oltre il 31 ottobre 2019. La legge appariva in contrasto con quanto previsto dal contratto collettivo nazionale 2016-2018 che stabilisce che gli incarichi in parola possono essere prorogati fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative successivo alla determinazione delle procedure e dei relativi criteri generali previsti dal contratto stesso e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione di quest’ultimo. La legge è stata impugnata dal governo per violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva in cui rientra, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina del rapporto pubblico, riconducibile in quanto tale all’ordinamento civile ed alla competenza legislativa dello Stato ai sensi dell’articolo 117 secondo comma lettera l) della Costituzione.

La legge regionale 38/2019 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l.r. 1/2009) autorizza l’Agenzia regionale toscana per l’impiego (ARTI) all’assunzione di personale da destinare ai centri per l’impiego. Fissa inoltre le modalità per tale reclutamento e stabilisce la possibilità per la Regione di procedere a regime, per il reclutamento del personale regionale, tramite scorrimento delle graduatorie approvate a partire dal 1° gennaio 2019. La legge arriva all’esame della commissione in una proposta della Giunta regionale che non tiene conto, per motivi di tempo nella predisposizione, delle modifiche già intervenute sulla normativa statale in materia, di cui alla legge 145/2018, che integra i principi generali della materia relativa al reclutamento dei dipendenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Le disposizioni di modifica, recate dal

decreto legge 4/2019 convertito con modificazioni dalla legge 26/2019, non hanno, tuttavia, modificato il principio secondo il quale è vietato lo scorrimento delle graduatorie concorsuali sia per il reclutamento di personale destinato all'ARTI sia, in generale, del personale regionale. Tale principio, era contestato dalla Regione che, oltre ad impugnare le normative statali che lo prevedono, ha, appunto con la legge 38/2019, ribadito la volontà di continuare ad applicare il principio dello scorrimento delle graduatorie concorsuali, tanto per il reclutamento del personale da destinare ad ARTI, quanto per il personale regionale. La proposta di legge 351 era stata licenziata dalla Prima Commissione in un testo che recepiva, per il reclutamento del personale da destinare all'ARTI, le osservazioni di legittimità che chiedevano il rispetto della normativa statale. Permaneva invece la disposizione dell'articolo 2 sul reclutamento del personale in generale, in deroga al divieto di scorrimento delle graduatorie. Con emendamenti in aula il testo è sostanzialmente stato riportato alla versione originaria perché venisse riaffermata, con ancora maggiore chiarezza, la posizione politica della Regione sullo scorrimento delle graduatorie. La legge è stata impugnata dal Governo per lesione di una serie di parametri costituzionali tra cui: la competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117 secondo comma lettera l), il principio di uguaglianza dell'articolo 3, l'efficienza ed il buon andamento di cui agli articoli 51 e 97 della Costituzione.

1.4 LE LEGGI FINANZIARIE

La prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2019-2021 è stata apportata con legge regionale 20/2019 e gli interventi normativi connessi sono stati previsti dalla legge regionale 19/2019. Riguardo a quest'ultima legge, era stato preliminarmente rilevato che né il preambolo né la relazione illustrativa di quest'ultima davano nozione in merito alla natura della proposta di legge in esame che, solo nel titolo, dichiarava di contenere interventi normativi relativi alla prima variazione al bilancio di previsione 2019-2021. Alla luce di tale collegamento con la variazione di bilancio, andava quindi valutato il rispetto del principio di omogeneità della legge, pena la temuta configurazione della nuova tipologia di leggi omnibus nell'ambito dell'ordinamento regionale.

Le altre leggi finanziarie sono date dalla legge di assestamento, la legge regionale 54/2019, la seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2019-2021, la legge regionale 66/2019, e la legge regionale 65/2019 che reca gli interventi normativi relativi alla seconda variazione di bilancio.

Va sottolineato come nella relazione tecnico finanziaria tale ultima legge risulta classificata, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e

relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008)², nell'ambito delle lettere a) e b) del comma 1 della disposizione.

In sintesi la legge regionale, secondo la relazione, prevede spese a carattere continuativo e non obbligatorio (lett. a) e dispone spese a carattere pluriennale (lett. b).

Ora, vi è una consolidata prassi in ordine alla classificazione delle leggi di spesa come appartenenti alla lettera b) anche per le leggi che dispongono spese a carattere annuale. Ciò, peraltro, a fronte della previsione di cui alla lettera b) che parla espressamente ed esclusivamente di spese a carattere pluriennale.

Ciò è stato stigmatizzato anche dalla Corte dei conti nel referto su tipologie delle coperture adottate nelle leggi regionali e delle relative tecniche di quantificazione degli oneri per l'anno 2016. Ciò a causa del tenore dell'articolo 13 della legge regionale il quale non prevede, nella sua classificazione, leggi che dispongono spese a carattere annuale. La sua modifica potrebbe invadere la competenza legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art.117 comma secondo lettera e) della Costituzione). L'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n. 42) non prevede disposizioni che prevedano nella tipologia delle leggi di spesa impegni

² Art. 13 - Legislazione ordinaria

1. La Regione, nel rispetto dei principi dettati dall'articolo 38 del d.lgs 118/2011 conforma la propria legislazione alle seguenti tipologie:

a) leggi che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali;

b) leggi che dispongono spese a carattere pluriennale;

c) leggi che prevedono spese a carattere obbligatorio che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa;

d) leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali oppure ne variano il gettito, disciplinando diversamente i relativi elementi costitutivi.

2. Le leggi di cui al comma 1, lettera a), stabiliscono direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura, e rinviano alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere per gli esercizi successivi.

3. Le leggi di cui al comma 1, lettera b), determinano l'ammontare complessivo della spesa, da intendersi come limite massimo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

4. Le leggi di cui al comma 1, lettera c), quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, nonché l'onere a regime, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

5. Le leggi di cui al comma 1, lettera d), quantificano gli effetti che, nei singoli esercizi ed a regime, saranno presuntivamente prodotti dalle relative disposizioni e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

annuali. La sentenza 184 del 2016 sulla legittimità costituzionale della legge 1/2015, impugnata dallo Stato, affermava espressamente la legittimità dell'articolo 13 perché c'è coerenza tra gli enunciati normativi regionali e statali. Dunque un intervento legislativo regionale che prevedesse la tipologia di leggi di spesa a carattere annuale, sarebbe legittimo perché collocabile nell'ambito di quello spazio residuale di competenza regionale che la sentenza citata comunque riconosce in materia? Ovvero la modifica dell'articolo 13 della legge 1/2015 potrebbe invadere competenza legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117 comma secondo lettera e) della Costituzione)? In ogni caso, la previsione di disposizioni (v.art. 34 della pdl 407) che comportano spese annuali non darebbe luogo, per quanto già esposto, a contrasto con l'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011?

La legge reca, per la gran parte, interventi finanziari: incremento di somme su azioni già previste, previsione di contributi, di rimborsi, alcune proroghe di termini.

La manovra economica e finanziaria per il 2020 comprende la legge regionale 80/2019 (Legge di stabilità per l'anno 2020), la legge regionale 79/2019 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2020) e la legge regionale 81/2019 (Bilancio di previsione finanziario 2020 – 2022), le cui disposizioni, tranne limitatissime eccezioni hanno dato luogo ad interventi rispettosi dei contenuti propri delle tipologie di tali leggi ai sensi del decreto legislativo 118/2011. Non si può, tuttavia, fare a meno di notare come attraverso emendamenti in aula alla legge regionale 79/2019 sono state apportate le solite, inevitabili, modifiche di merito a leggi settoriali (v. ad es. l'articolo 24).

1.5 LA LEGGE DI MANUTENZIONE

La legge regionale 3/2019 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018) conteneva, nel suo testo originario, varie disposizioni non in linea con i contenuti previsti dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008 sulla manutenzione dell'ordinamento. L'articolo 2 della proposta di legge, in materia di disciplina del personale regionale, introduceva una disposizione attributiva, in generale, del potere ai dirigenti di conciliare e transigere le controversie nelle materie di competenza, sia in sede giudiziale che stragiudiziale. Dunque una innovazione normativa sostanziale. Tale disposizione è stata espunta dall'articolato. Anche la disposizione dell'articolo 8, sempre in materia di personale, relativa ai termini di validità delle graduatorie concorsuali, è stata espunta ma in realtà per essere inserita nella proposta di legge, ancora all'esame della commissione, recante interventi normativi relativi alla seconda variazione

del bilancio. Ciò per motivi di urgenza, dato che la proposta di legge 323/2018³, sugli interventi normativi relativi alla seconda variazione del bilancio, sarebbe stata approvata prima della legge di manutenzione e nonostante i contenuti del citato articolo 8 non fossero certamente omogenei rispetto alla variazione di bilancio. In ambito istruttorio sono stati poi abrogati gli articoli 9 e 13 che autorizzavano l'assunzione di personale da parte del consorzio Lamma. La Corte costituzionale, con sentenza 1 del 2018, aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo 9 della legge regionale 72/2016, con il quale era stato previsto l'analogo incremento della pianta organica dell'autorità portuale regionale, per contrasto con l'articolo 1, comma 228, della legge statale 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato). La disposizione contenuta nella legge di manutenzione con destinatario il consorzio Lamma, è stata considerata affetta dal medesimo vizio e la Giunta regionale ha correttamente ritenuto opportuno non limitarsi alla disapplicazione della stessa per l'anno 2018, ma ha proposto l'abrogazione ed il conseguente adeguamento del preambolo della legge regionale 87/2006, che a sua volta, l'aveva introdotta nella legge istitutiva del consorzio Lamma. Con emendamento del Pd, motivato con l'assenza di contenzioso costituzionale relativamente alla disposizione del consorzio Lamma, gli articoli 9 e 13 sono state abrogati, nonostante nel giudizio di parifica per l'esercizio 2017 la Corte dei Conti avesse espressamente auspicato la modifica della legge 87/2016, stante l'illegittimità della stessa per i principi espressi dalla Corte Costituzionale con la sentenza 1/2018.

Sono state introdotte, invece, per iniziativa degli uffici, diverse disposizioni manutentive come le modifiche alla legge regionale 4/2008 per l'adeguamento, relativamente ai dirigenti del Consiglio, a quanto analogamente disposto per i dirigenti della Giunta (articoli 5, 6, 7, 8, 10) o comunque in materia di personale (articoli 12, 13, 14). E' stata poi abrogata la legge regionale 22/2005, relativa all'estinzione, già avvenuta, della Fondazione del Consiglio regionale.

Emendamenti non manutentivi approvati in commissione sono relativi agli articoli 29 e 61 in materia sanitaria, in ordine alla nomina a direttore amministrativo o sanitario o dei servizi sociali.

Sono invece correttamente transitate nella legge di manutenzione, norme di carattere manutentivo che erano state espunte dalla proposta di legge 323/2018 perché non omogenee nei contenuti rispetto alla variazione di bilancio (articoli 1 e 2).

³ La proposta di legge 323/2018 è divenuta legge regionale 68/2018.

1.6 ALTRE LEGGI DEL 2019

Di seguito, un accenno alle altre leggi regionali, approvate dalla prima commissione nel 2019. Sono state varate due leggi in materia di DURC, la 1/2019 e la 17/2019, peraltro con il medesimo titolo: (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

La legge regionali 1/2019 aveva stabilito in via generale l'obbligo di acquisizione del DURC prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici sovvenzioni effettuato a qualsiasi titolo ed a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi. Tale previsione, introdotta come articolo 49 bis nella legge regionale 40/2009, mirava a uniformare in ambito regionale l'applicazione dell'obbligo di acquisizione del DURC, richiedendolo anche nei casi di contributi regionali per i quali la normativa nazionale non lo prevedesse.

Successivamente con la legge regionale 17/2019 si è voluto limitare l'applicazione dell'articolo 49 bis citato ai procedimenti aventi per oggetto la concessione di un contributo pari o superiore a 5000 euro. Il preambolo della legge regionale 17/2019 è stato ulteriormente modificato con la legge regionale 80/2019, a seguito dell'impegno preso dal Presidente della Regione il quale, per evitare l'impugnazione della norma da parte del Governo, ha accettato, appunto, la modifica del preambolo con l'eliminazione di qualsiasi possibile elemento che ingenerasse dubbi circa l'esonero dal possesso del DURC a favore delle imprese destinatarie di contributi inferiori a 5000 euro, in contrasto con le norme statali e con eventuale lesione della tutela della concorrenza da parte della norma regionale.

La legge regionale 21/2019 (Interventi di valorizzazione del patrimonio regionale. Modifiche alla l.r. 77/2004) adegua le disposizioni in materia di demanio e patrimonio della Regione Toscana ai mutamenti legislativi nazionali in materia di valorizzazione e alienazione del patrimonio regionale con l'introduzione, nell'ordinamento regionale, delle concessioni di valorizzazione, la promozione dell'utilizzo per finalità di pubblico interesse dei beni confiscati alla criminalità organizzata, l'affidamento per l'utilizzo dei beni regionali da parte di soggetti del Terzo settore.

Si prevede inoltre l'adozione delle forme di autorecupero da parte dei conduttori e concessionari dei beni pubblici e la possibilità di costituzione, da parte della Regione Toscana, del diritto di proprietà superficaria per venti anni, su immobili ad uso abitativo, a favore di comuni con emergenza abitativa.

La riformulazione del testo, poi approvato in aula, ha tenuto conto delle questioni di legittimità sollevate nella scheda, ad eccezione del punto relativo alla possibilità, prevista dall'articolo 5 che introduce l'articolo 18 bis nella legge regionale 77/2004, per gli enti locali di procedere all'affidamento dei beni pubblici a soggetti del Terzo settore. Tale disposizione, spuria rispetto alla legge

e inutilmente interpositiva rispetto all'articolo 71 comma 2 decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) è stata mantenuta perché considerata elemento politico qualificante del testo.

La legge regionale 28/2019 (Forme di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza del lavoro, ambiente, salute e cultura della legalità) formalizza la prassi già esistente relativa alla collaborazione in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, diritto alla salute, tutela dell'ambiente e valorizzazione del patrimonio paesaggistico mediante la sottoscrizione di protocolli ed accordi con uffici pubblici toscani, come gli uffici giudiziari e le forze dell'ordine ma anche con associazioni sindacali e di categoria, al fine del rafforzamento dell'operatività amministrativa di tali uffici mediante l'invio di personale regionale.

La legge regionale 34/2019 (Politiche per la montagna e interventi per la valorizzazione dei territori montani. Modifiche alla l.r. 68/2011) detta modifiche alla disciplina legislativa vigente per rafforzare le politiche regionali di sviluppo e di valorizzazione dei territori montani e implementare gli obiettivi in materia già perseguiti dalla legge regionale 68/2011 (Norme sul sistema delle autonomie locali). Sul testo originariamente pervenuto risultava la necessità di un coordinamento delle disposizioni della proposta di legge con la legge regionale 68/2011 che non veniva espressamente modificata dalla proposta di legge.

Era stato, infatti, rilevato che in assenza di previsioni di coordinamento, il principio che regola la successione delle norme nel tempo per cui le norme posteriori derogano a quelle anteriori, nel caso di specie avrebbe trovato difficile applicazione, data la sovrapposizione non di singole, puntuali, disposizioni ma della intera nuova disciplina rispetto a quella vigente. Non sarebbe stato chiaro, in altri termini, se gli obiettivi, i soggetti attori, gli strumenti di attuazione delle politiche, le risorse finanziarie di cui alla nuova legge si sarebbero sostituite, ovvero aggiunte a quelli previsti dalla normativa vigente.

Con gli emendamenti presentati in commissione dal proponente, la proposta di legge è stata riformulata come modifica espressa della legge regionale 68/2011, dando luogo dunque all'auspicato coordinamento con la disciplina generale in materia di sviluppo dei territori montani.

La legge regionale 67/2019 (Cooperazione di comunità. Modifiche alla l.r. 73/2005) intende rafforzare il ruolo della cooperazione nelle comunità locali.

Viene infatti estesa la possibilità del riconoscimento e della promozione alle cooperative di comunità costituite in contesti diversi da quelli previsti dalla legge regionale 73/2005, ovvero cooperative di comunità costituite in aree metropolitane o periferie urbane, caratterizzate da minore accessibilità sociale, economica e di mercato la quale comporta rarefazione di servizi e presenza di marginalità sociali, nelle quali le esperienze di cooperazione comunitaria possono costituire un valido sostegno allo sviluppo.

Si definiscono le cooperative di comunità interessate dalla legge: le società cooperative costituite ai sensi dell'articolo 2511 e successivi del codice civile, iscritte all'albo delle cooperative di cui all'articolo 2512 del codice civile e all'articolo 223-sexiesdecies delle disposizioni per l'attuazione del codice civile con l'obiettivo di soddisfare i bisogni della comunità locale in cui operano, migliorando la qualità sociale ed economica della vita. Vengono specificate poi le attività caratterizzanti le cooperative di comunità: attività socio economiche eco-sostenibili, recupero di beni ambientali o monumentali, creazione di offerta di lavoro. L'interesse perseguito dalle cooperative di comunità è l'interesse generale della comunità. Si prevede, infine, la possibilità che la Regione e i suoi enti dipendenti concedano alle cooperative di comunità, con la finalità di valorizzazione di determinate zone del territorio urbano o extraurbano e sulla base di una specifica proposta presentata dalle cooperative stesse, l'utilizzo di aree e di beni immobili inutilizzati, per il loro recupero e riuso con finalità di interesse generale.

La legge è stata riformulata sulla base delle osservazioni della scheda di legittimità che sono state parzialmente accolte.

2. L'ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

Un accenno merita la questione dell'entrata in vigore delle leggi. Si consideri che nel 2019, tra le proposte di legge istruite dalla Prima Commissione e successivamente approvate, ben 11 prevedono un'entrata in vigore diversa da quella ordinaria: ovvero sette prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione e quattro il giorno successivo a quest'ultima⁴.

La questione non è priva di rilevanza: un utilizzo eccessivo dell'entrata in vigore anticipata delle leggi non motivata da motivi particolari, soprattutto nel caso dell'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione della legge costituisce una violazione dei fondamentali principi che mirano alla conoscenza della legge da parte dei cittadini a garanzia del quale è preposta la *vacatio legis*.

⁴ Le leggi regionali: 5/2019, 19/2019, 20/2019, 22/2019, 38/2019, 65/2019, 66/2019 prevedono l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, le leggi 17/2019, 18/2019, 49/2019 e 67/2019 prevedono l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.