

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

Può, sin da subito, evidenziarsi come nel 2015 le leggi esaminate dalla Prima Commissione, tranne alcune eccezioni, presentano nel complesso una correlazione più o meno stretta con la fine della legislatura in corso e l'inizio della nuova. Tale connessione è, in taluni casi, data dall'oggetto degli interventi legislativi ovvero la materia elettorale: si pensi, a questo proposito, alla legge regionale di modifica del procedimento elettorale, la legge regionale 23/2015, alla legge regionale 24/2015 recante "Disposizioni per la selezione del personale delle segreterie dei gruppi e degli organismi politici consiliari. Modifiche alla legge regionale 1/2009", alla stessa legge regionale 29/2015, di modifica della legge elettorale approvata nel 2014, ovvero la legge regionale 51.

In altri casi la connessione è data dalla circostanza che le leggi, di contenuti molteplici e diversi, sono state tutte approvate nel periodo temporale preso in esame per l'esigenza di provvedere a modifiche di leggi ordinarie, come nel caso della legge regionale 37/2015 che reca modifiche a ben 12 leggi vigenti, ma anche statutarie, per la realizzazione di obiettivi politici particolarmente sentiti, di cui il legislatore uscente voleva assicurarsi la realizzazione.

Ciò sia per quanto concerne la creazione di istituti od organismi nuovi, come l'Osservatorio regionale della legalità, di cui alla legge regionale 42/2015, strumento finalizzato alla promozione della cultura della legalità in Toscana, fortemente voluta dalla commissione e dal suo presidente anche a seguito delle conclusioni dell'indagine conoscitiva "Analisi dei fenomeni di criminalità organizzata in Toscana" svolta dalla Prima Commissione e conclusasi nel febbraio 2014. Ma anche in relazione al "rimaneggiamento", alla messa a punto di istituti e figure vigenti. Ci si riferisce in particolare, alla modifica delle discipline, statutaria e ordinaria, del collegio di garanzia di cui, rispettivamente, alla legge regionale 34/2015 (Disposizioni sui componenti del Collegio di garanzia statutaria. Modifiche alla l.r. 34/2008), alla legge regionale statutaria 55/2015 (Disposizioni sui componenti del Collegio di garanzia. Modifiche all'articolo 57 dello Statuto), alla legge regionale 43/2015 (Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013 n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"), alla legge regionale 67/2015 (Collegio di garanzia statutaria. Modifiche alla l.r. 34/2008). Non solo, la *correzione* politico-normativa qui accennata appare evidente anche con riferimento ad altre fattispecie come quella relativa alla disciplina relativa all'istituto della fusione di comuni.

1.0 LE FUSIONI DEI COMUNI

Come noto, la fusione dei comuni costituisce uno dei temi più attuali nel dibattito politico in Consiglio regionale, dibattito certamente incentrato non tanto sulla necessità delle fusioni comunali, su cui quasi tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione concordano, quanto sul peso da attribuire, nella decisione consiliare, alla volontà delle popolazioni coinvolte nella fusione e soprattutto alle modalità di verifica delle stesse volontà nelle fasi antecedenti il referendum consultivo.

E' del 2007 la legge regionale che disciplina il referendum consultivo previsto dall'articolo 133 della Costituzione a cui sono obbligatoriamente sottoposte tutte le proposte di legge regionali che istituiscono nuovi comuni, fondono quelli esistenti o modificano le denominazioni o le circoscrizioni comunali. Tuttavia è solo alla fine del 2011, con la legge 68 sull'ordinamento degli enti locali, fortemente incentrata sulle politiche di incentivazione delle forme associative di esercizio delle funzioni comunali e dei processi aggregativi, in funzione Delriordino, della semplificazione istituzionale e del contenimento della spesa pubblica, che il tema delle fusioni comunali assume particolare rilievo.

La fusione dei comuni viene infatti ritenuta, in un panorama politico pressoché concorde che, sempre più, tende alla razionalizzazione e alla semplificazione delle funzioni, lo strumento più idoneo ai fini aggregativi, certamente più adeguato rispetto alle altre forme di esercizio associato delle stesse.

Le politiche di incentivazione messe in atto dalla legge regionale 68/2011 sono principalmente dirette alle fusioni nei confronti di comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali, ovvero i comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti.¹ Esse si declinano in contributi finanziari erogati dalla Regione a sostegno del comune che nasce dalla fusione e nella promozione delle intese tra sindaci finalizzate a richiedere alla Giunta regionale la presentazione di proposte di legge di fusione tra comuni potenzialmente interessati.

Ugualmente espressione del favore della legge nei confronti dell'istituto è la disposizione secondo la quale la Giunta regionale, dal 2016 presenta proposte di legge di fusione anche in assenza dell'intesa (articolo 62, comma 3, l.r. 68/2011).

Non si può tuttavia fare a meno di notare che al favore politico nei confronti dell'istituto non è corrisposto, almeno sino ad oggi, un successo pieno nella sua realizzazione: il numero delle proposte di legge di fusione andato finora a buon fine si attesta, infatti, intorno a dieci.

¹ O inferiore a 3000 se il comune appartiene o è appartenuto a comunità montane.

Le motivazioni di ciò possono essere diverse, una delle quali è che il Consiglio regionale e le forze di maggioranza hanno sempre osservato, come orientamento in merito alle fusioni, il pieno rispetto della volontà delle comunità interessate che, in molti casi, hanno posto resistenza al progetto di aggregazione che gli veniva prospettato.

Volontà popolare al cui accertamento, connotato da un discreto margine di verosimiglianza e possibilmente effettuato prima del referendum (in modo da evitarne lo svolgimento se le previsioni sono negative), sono state dedicate la gran parte delle modifiche apportate in questi anni al titolo V della legge regionale 62/2007.

Volontà popolare sulla fusione da accertare anche perché, come già rilevato, questa non sempre coincide o ha coinciso con quanto manifestato nell'ambito delle intese concluse dalle amministrazioni o espresso dai sindaci nella consultazione che si tiene presso la commissione consiliare o, ancor prima, con le deliberazioni dei consigli comunali relativamente alle proposte di legge provenienti dall'iniziativa consiliare. A tale proposito si può citare per tutte, la proposta di legge n. 16, di fusione dei comuni di Abetone e Cutigliano, di iniziativa della Giunta ai sensi dell'articolo 62, comma 2, della l.r. 68/2011, quindi formulata in base all'intesa dei due comuni, la cui adesione alla fusione era stata poi confermata in sede di consultazione in commissione. La proposta, che quindi sembrava nascere supportata dal consenso delle popolazioni, così come rappresentato tramite gli organi comunali, non ha avuto nella consultazione referendaria, il voto favorevole dei votanti di Abetone.²

Ed è sempre la ricerca dell'orientamento delle popolazioni interessate alla fusione che ha condotto il legislatore, nello scorcio finale della IX legislatura, all'approvazione di una legge di modifica dell'articolo 74 dello Statuto per abbassare, in relazione alle proposte di legge di fusione ed alle altre di cui al titolo V della legge regionale 62/2000, il numero di firme necessario alla presentazione delle proposte di iniziativa popolare ed il numero dei consigli comunali di cui si richiede la deliberazione a tal fine. Si è voluto, in altri termini, far coincidere l'ambito territoriale per la raccolta delle firme necessarie per la presentazione delle proposte di fusione, di iniziativa popolare, con quello della, eventuale, successiva consultazione referendaria. La disposizione statutaria

² Nella seduta del 12 gennaio 2016 la Prima Commissione, innovando decisamente rispetto alla prassi sinora seguita ha approvato la proposta di legge di fusione dei comuni di Abetone Cutigliano nonostante il voto contrario espresso dai votanti del comune di Abetone. E' stato, in particolare, deciso di considerare il risultato complessivo dei cittadini che hanno manifestato la loro volontà nella consultazione referendaria. Le opposizioni hanno espresso voto contrario facendo riferimento proprio alla necessità di rispettare la volontà popolare delle due comunità separatamente considerate. La proposta di legge è stata approvata in aula il 19 gennaio 2016. Il Presidente del Consiglio, a chiusura del dibattito, ha affermato che con questa legge *“la nostra Regione risponde all'esigenza oggettiva di una riduzione del numero dei comuni e di una maggiore razionalità nel governo del territorio”*.

previgente, con la richiesta di 5000 firme, raccolte sull'intero territorio regionale, non teneva in conto della specificità delle proposte di fusione, il cui interesse è normalmente circoscritto al territorio dei soli comuni interessati, spesso di minime dimensioni demografiche e dava luogo, di fatto, ad un obiettivo quasi sempre irraggiungibile e alla sostanziale vanificazione dell'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi, peraltro ritenuto dalle forze politiche lo strumento che maggiormente si presta a rappresentare fedelmente la volontà delle comunità interessate.

Per tornare al tema di partenza, relativo alla tipologia delle leggi approvate nel 2015, si è, dunque, assistito a interventi legislativi in via di massima finalizzati alla *correzione* di istituti vigenti, dettati dalle esigenze peculiari del momento storico della fine legislatura. Nel 2015 si registrano tuttavia anche leggi che si sottraggono a tale impostazione. Senza voler tornare sulla legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008), di particolare rilievo, ma di cui si è trattato nella relazione del 2014 atteso che tutto l'iter legislativo si è svolto in quell'anno, va senz'altro qui menzionato l'intervento legislativo volto al trasferimento, alla Regione e ai comuni, delle funzioni delle province e del relativo personale.

2. LA LEGGE DI RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE

Grande rilievo, in particolare, assume la legge regionale 22/2015 che ha per oggetto l'attuazione della legge 56/2014 (c.d. legge Delrio) ed il riordino delle funzioni, non fondamentali, esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana. In questo quadro complessivo, la legge si è anche prefissa di realizzare un sistema organico di rapporti tra tutti gli enti coinvolti nel riordino, rafforzando il ruolo delle città metropolitane quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che lo compongono nonché valorizzando, attraverso specifiche modifiche della legge regionale 68/2011 sull'ordinamento degli enti locali, le unioni e le fusioni dei comuni.

Con la legge regionale 22/2015 la Regione, dunque, passa da essere un ente di indirizzo e programmazione, a rivestire anche il ruolo di ente di gestione di molte delle funzioni non fondamentali già esercitate dalle province. La legge regionale ha previsto un sistema articolato di trasferimento di funzioni alla Regione, funzioni puntualmente individuate dalla legge, basato sul sistema degli accordi a cui viene demandata l'individuazione, in primo luogo, del personale provinciale da trasferire e successivamente, sempre con riferimento alle funzioni trasferite, i beni, le risorse strumentali e i rapporti attivi e passivi oggetto del trasferimento. I contenuti degli accordi tra Regione, province o Città metropolitana sono destinati ad essere successivamente recepiti da atti legislativi.

Con la legge regionale 22/2015 vengono altresì individuate le funzioni trasferite dalle province ai comuni, in relazione alle quali si prevedono, anche in questo caso, appositi accordi tra province e comuni, destinati, in questo caso, ad essere recepiti mediante decreti dei Presidenti delle province.

La proposta di legge si presentava in un testo tecnico particolarmente complesso, data la portata Delriordino ed i problemi applicativi ad esso conseguenti. Nel corso dei mesi successivi all'entrata in vigore della legge sono poi emerse specifiche esigenze in ordine alla modifica dei termini previsti per determinati adempimenti, all'ampliamento delle funzioni oggetto di trasferimento alla Regione, alle modalità di trasferimento del personale. La legge regionale 22/2015 è stata dunque oggetto di numerose successive modifiche: da parte della legge regionale 64, della legge regionale 70 sempre del 2015, che ha, tra l'altro, provveduto a dare attuazione alla stessa legge 22/2015 con l'approvazione degli elenchi nominativi del personale provinciale da trasferirsi alla Regione ed infine da parte di alcune disposizioni del collegato alla legge di stabilità per il 2016, la legge regionale 82/2016.

In sintesi si è dato vita ad un complesso e articolato intervento legislativo diretto a realizzare la riforma del sistema e a garantire il trasferimento delle funzioni e del personale delle province a partire dal 2016.

Nel dicembre del 2015 è stata depositata la proposta di legge 61 che reca ulteriori modifiche alla legge regionale 22/2015, intervenendo per gran parte nella disciplina della successione della Regione nei procedimenti amministrativi delle province e nella partecipazione di quest'ultime a società nonché, infine, nella successione nella titolarità di beni e rapporti già facenti capo alle stesse.

3. LA LEGGE DI STABILITÀ ED IL COLLEGATO

Le leggi regionali del 2015, n. 81 (Legge di stabilità per l'anno 2016), n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016), e n. 83 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016 – 2018) danno luogo, per la prima volta, all'attuazione del decreto legislativo 118 del 2011 e del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1, dello stesso decreto legislativo 118/2011, con riferimento all'esercizio 2016.

Il procedimento di adozione delle tre leggi è normato dalla legge regionale 1/2015, lo svolgimento della sessione unica di approvazione delle stesse è invece disciplinato dal regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

Mentre la legge di stabilità e la legge di bilancio, tanto nei contenuti quanto nell'iter della loro approvazione, non hanno dato luogo a problemi né si prestano ad osservazioni particolari, il collegato alla legge di stabilità merita alcune riflessioni.

La regionale legge 1/2015, all'articolo 18 comma 2, individua le leggi collegate *"oltre a quelle previste dal d.lgs. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 dello stesso, esclusivamente quelle leggi motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale"*.

Nel nostro caso la proposta di legge n. 46 è pervenuta in Consiglio in un testo non particolarmente corposo per numero di articoli contenente previsioni, anche di modifica a norme vigenti, rispetto a cui si poteva riscontrare *il riflesso finanziario sul bilancio* richiesto dal punto 7 del citato Allegato 4/1 del decreto legislativo 118/2011.

E' stata la successiva approvazione degli emendamenti a trasformare la proposta di legge n. 46 in quella sorta di contenitore di tutte le disposizioni che, a prescindere dalla loro natura e dal loro contenuto, presentavano la necessità di essere approvate entro l'anno per entrare in vigore dall'inizio del 2016.

Ci si riferisce, in particolare, all'incorporazione nel testo della proposta di legge 58 (Disposizioni di prima attuazione della legge 150/2015 in materia di politiche attive del lavoro) che è stata considerata politicamente non rinviabile all'esame e alla, verosimile, approvazione nel 2016 e dunque approvata come emendamento alla proposta di legge collegata. O, ancora, la disposizione (v. articolo 26 della legge regionale 82) che inserisce l'articolo 9 bis nella legge regionale 65/2014 (Norme sul governo del territorio).

Le considerazioni al riguardo ripetono, sostanzialmente, quelle già formulate in passato a proposito degli emendamenti alla legge finanziaria, ovvero l'inserimento nell'articolato, che beneficia delle procedure speciali di cui all'articolo 159 del regolamento interno, di singole disposizioni o, addirittura, di un corpo di disposizioni, come nel caso delle disposizioni in materia di politiche del lavoro, in assenza del requisito del collegamento ovvero del riflesso finanziario. Le perplessità sull'attività emendativa di questo genere crescono in considerazione del fatto che spesso le norme così inserite sono di portata politica molto rilevante e si trovano ad essere istruite da una commissione, la prima, il più delle volte non competente in materia e ignorate, anche ai fini dell'espressione del parere secondario, dalla commissione referente.

La disposizione regolamentare citata, l'articolo 159, che al comma 3 tratta delle proposte di legge collegate alla legge di stabilità, in realtà prende in considerazione una fattispecie, quella della legge settoriale, che interviene organicamente su una materia, non quindi, come è avvenuto con la legge regionale 82/2015, un complesso di disposizioni regolanti ambiti distinti, unite

da un elemento di natura trasversale che risulta dallo stesso titolo della legge (Disposizioni di carattere finanziario...).

La previsione in questi termini delle leggi collegate appare maggiormente idonea a garantire la corretta applicazione delle procedure speciali previste per le leggi in questione in quanto la legge di disciplina settoriale non si presta ad essere emendata da parte di norme spurie ed eterogenee, venendo in soccorso la norma di cui all'articolo 139 del regolamento interno che prevede l'inammissibilità, dichiarata d'ufficio da parte del Presidente del Consiglio, degli emendamenti *non omogenei* alla specifica parte di atto a cui si riferiscono. Leggi collegate con contenuti, appunto, di disciplina settoriale presenterebbero dunque una maggiore resistenza all'introduzione di disposizioni, per così dire, dell'ultim'ora, di contenuto vario sì, ma non *collegabile*. L'esistenza del collegamento, ricordiamo, viene verificata e può, eventualmente, essere contestata dal Consiglio entro il 10 ottobre dell'anno in corso, nell'ambito di eventuali atti d'indirizzo formulati in relazione al documento preliminare unitario relativo alla proposta di legge di stabilità ed alle leggi ad essa collegate, documento presentato dalla Giunta regionale. Dunque entro tale termine e non successivamente, in sede di approvazione della legge.

D'altro canto non si può non considerare che la legge regionale 1/2015 certamente non distingue tra leggi di contenuto settoriale omogeneo e non, e lo stesso decreto legislativo 118/2011, testualmente recita: *“con gli eventuali progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR”*.³

La possibilità di emendamenti finalizzati all'introduzione nella legge collegata di disposizioni prive di effettivo *collegamento* rimane, dunque, aperta.

³ Punto 7 dell'Allegato 4/1.