

POLITICHE ISTITUZIONALI

Ilaria Cirelli

1. TIPOLOGIA E CONTENUTI DELLE LEGGI

1.1 LE LEGGI IN PERIODO DI EPIDEMIA

Le leggi varate dalla Prima Commissione nel 2020 risentono, per una parte, dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle pesanti conseguenze economico-sociali che ad essa hanno fatto seguito.

Ciò si può riscontrare non solo nelle singole disposizioni contenute nelle leggi finanziarie recanti interventi di varia natura: sostegno economico ad attività imprenditoriali particolarmente danneggiate dalla crisi, proroga di termini per adempimenti da parte di enti locali, azioni mirate ad alleviare disagi economici delle famiglie in difficoltà, riduzione della pressione tributaria; ma anche in altre leggi specificamente rivolte a disciplinare questioni istituzionali emerse nell'attuazione delle misure di contenimento dell'epidemia a cui i componenti degli organi consiliari hanno dovuto attenersi.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla legge regionale 77/2020 (Disposizioni urgenti in materia di rimborsi per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata da COVID-19).

A fronte delle polemiche sollevate in merito alla percezione, da parte dei consiglieri regionali, del rimborso spese durante il lockdown, il preambolo della legge citata ben evidenzia le ragioni, nell'ambito e nel rispetto del quadro giuridico vigente, che hanno condotto alla volontà politica dei consiglieri stessi di consentire che una parte del rimborso spese ad essi spettanti per i mesi di agosto e settembre venisse trattenuto per essere destinato come contributo di solidarietà alle situazioni di crisi derivanti dall'emergenza epidemiologica. Infatti l'articolo 6 bis della legge regionale 3/2009 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale) configura un vero e proprio diritto soggettivo all'intera corresponsione mensile del rimborso per ogni mese dell'anno, rendendo non disponibile al singolo consigliere regionale la rinuncia alla percezione degli importi ivi previsti; infatti il comma 4 dello stesso articolo stabilisce un metodo di calcolo volto alla forfetizzazione mensile del rimborso spese in maniera onnicomprensiva, concernente quindi ogni tipologia di spesa, spesa differenziata per ogni consigliere in base al suo luogo di residenza, prescindendo dall'effettiva presenza in sede e dal rimborso per spese di viaggio, così come peraltro è dimostrato dall'avvenuta abrogazione dell'articolo 8 previgente che prevedeva lo specifico rimborso spese di trasporto.

A seguito del perdurare dell'emergenza epidemiologica sono state approvate altre due leggi regionali sul tema: la legge regionale 91/2020 (Rimborso spese per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali e riduzione del trattamento economico in caso di emergenze epidemiologiche. Modifiche alla l.r. 3/2009) e la legge regionale 92/2020 (Disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009 e alla l.r. 91/2020).

La legge regionale 91/2020, al fine di concorrere all'obiettivo della limitazione della spesa per il funzionamento degli organi politici e sulla scorta della legge regionale 77/2020, ora citata, appartenente alla decima legislatura, interviene sulla disciplina a regime dettata dalla legge regionale 3/2009 e stabilisce di non erogare la quota variabile mensile del rimborso spese dei consiglieri regionali qualora, al verificarsi di emergenze epidemiologiche, il Consiglio e le sue articolazioni siano chiusi per un periodo superiore ai quindici giorni e i rispettivi componenti siano convocati, o autorizzati a partecipare, alle rispettive sedute, esclusivamente in modalità telematica per motivi di sicurezza sanitaria. In queste ipotesi, infatti, sono assenti i parametri di calcolo necessari ai fini dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 6 bis della legge regionale 3/2009, concernenti lo spostamento territoriale del consigliere, spostamento necessario per raggiungere la sede del Consiglio regionale. Nel caso invece di convocazione contemporanea in presenza ed in modalità tematica la disposizione non si applica.

Tale ultima legge viene tuttavia rapidamente modificata con la legge regionale 92/2020 (la legge regionale 91/2020 è del 3 novembre, la legge regionale 92/2020 è del 10 novembre) che, in un'ottica di complessiva riduzione della spesa politica, per un verso riduce, al presidente di commissione nonché al vicepresidente ed al segretario di commissione, l'importo dell'indennità di funzione e la quota fissa del rimborso spese per l'esercizio del mandato, per un altro novella la disciplina dell'articolo 7 bis della legge regionale 3/2009, introdotta solo pochi giorni prima dalla legge regionale 91/2020, stabilendo che nelle sedute del Consiglio regionale convocate in modalità mista, ai consiglieri che si collegano da remoto dall'esterno dei locali del Consiglio regionale si applica una riduzione del cinque per cento della quota variabile di cui all'articolo 6 bis, comma 4.

Nell'ambito delle leggi di questa tipologia va infine menzionata la legge regionale 100/2020 (Disposizioni di carattere finanziario. Ratifica di variazione di bilancio ai sensi dell'articolo 109 del d.l.18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2020. Modifiche alla l.r. 81/2019). La legge consente la ratifica da parte del Consiglio regionale della variazione al bilancio di previsione finanziario 2020-2022 approvata dalla Giunta regionale con delibera n. 1310 del 26/10/2020. Attraverso tale delibera, si era provveduto a variare il bilancio di previsione 2020-2022 per recepire la riprogrammazione del Programma operativo regionale (POR) del Fondo europeo di sviluppo regionale

(FESR) e del Programma operativo regionale (POR) del Fondo sociale europeo (FSE) 2014-2020, così come precedentemente prevista dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1089 del 03/08/2020.

Sulla base dell'accordo stipulato in data 10 luglio 2020 con la Presidenza del Consiglio dei ministri-Ministro per il Sud e la Coesione territoriale e in linea con quanto previsto dall'articolo 126, comma 10 del decreto-legge 18/2020, la Regione Toscana ha dunque provveduto a riprogrammare parte delle risorse comunitarie relative al POR FESR e al POR FSE 2014-2020, impegnandole su interventi urgenti e necessari a fronteggiare l'emergenza COVID-19 in determinati settori ritenuti prioritari (emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro, sociale).

È stata dunque utilizzata la deroga all'articolo 51 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) prevista dall'articolo 109, comma 2-bis del decreto-legge 18/2020 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) il quale, per l'esercizio finanziario 2020, dispone che:

a) le variazioni al bilancio di previsione possono essere adottate dall'organo esecutivo in via di urgenza opportunamente motivata, salva ratifica con legge, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro i successivi novanta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine;

b) in caso di mancata o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo, l'organo consiliare è tenuto ad adottare con legge nei successivi trenta giorni, e comunque entro il 31 dicembre dell'esercizio in corso, i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata.

1.2 LA LEGGE SUI BENI COMUNI

Una delle leggi più importanti del 2020 è certamente la legge regionale 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto). La legge, che costituisce una novità assoluta nel panorama legislativo regionale italiano, realizza una prima disciplina della categoria dei beni di diritto comune; tale categoria per lungo tempo presente soltanto in dottrina, è stata positivizzata dallo statuto regionale in attuazione del quale si pone la legge regionale 71/2020.

Con la legge statutaria 64/2018 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello Statuto) si era infatti inserita tra le finalità prioritarie della Regione Toscana *“la tutela e la*

valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi.”

La legge regionale 71/2020 conclude un iter lungo e complesso che ha visto la presentazione, durante la legislatura, di varie proposte di legge sul tema e lo svilupparsi di un ampio dibattito sui limiti della competenza legislativa regionale nella materia, considerata anche l'assenza di un quadro nazionale di riferimento.

La legge regionale in parola detta i criteri cui improntare una corretta gestione di questi beni, e individua una serie di strumenti funzionali al raggiungimento dei suoi scopi quali la banca dati dei beni comuni e delle esperienze in essere, agevolazioni e forme di sostegno al governo collaborativo dei beni comuni. Particolare importanza riveste lo strumento del patto di collaborazione, ossia l'accordo con cui i cittadini attivi, i proprietari dei beni comuni e gli enti pubblici organizzano, in maniera cooperativa e senza fine di lucro, gli interessi relativi alle utilità generate dai beni comuni stessi. Inoltre è previsto un regolamento attuativo per i beni regionali e, nel rispetto dell'autonomia degli enti locali nella gestione dei beni comuni, sono contemplati i regolamenti locali sulla gestione dei beni comuni da redigere, comunque, in conformità ai principi della legge.

Interessante ricordare i diversi ambiti in cui si esprime la potestà legislativa con la legge in esame: in rilievo innanzitutto la distinzione tra beni di proprietà regionale, in ordine ai quali con la legge regionale 71/2020 si è esercitata la potestà legislativa residuale, in capo alla Regione, temperata dal rispetto dei principi generali in materia di demanio e patrimonio di cui all'articolo 119 della Costituzione e, per il loro tramite, intersecante l'ordinamento civile, materia di competenza esclusiva statale e beni di proprietà dei comuni, soggetti al diritto civile, ma tutelati anche dal principio di autonomia amministrativa–regolamentare in materia patrimoniale, di cui agli articoli 114 e 119 della Costituzione, rispetto ai quali sussiste una potestà legislativa concorrente della Regione relativamente alla loro destinazione, come aspetto del governo del territorio. Per quanto riguarda i beni di proprietà privata, prevedendo la proposta di legge una gestione consensuale dei beni comuni (v. articolo 8, comma 1), anche rispetto al proprietario, si può parlare ancora una volta di competenza legislativa concorrente relativamente alla loro destinazione, come aspetto del governo del territorio, mentre la competenza esclusiva statale in materia di diritto civile risulta per così dire intersecata, ma non violata. In ogni caso, la legge presenta una sottesa competenza legislativa residuale per quanto riguarda la materia del sociale: come per l'assegnazione ad una associazione di volontariato di un edificio pubblico inutilizzato. L'intervento interessa anche la

materia del coordinamento del sistema tributario (per le parti afferenti i tributi locali), di competenza concorrente fra Stato e Regione.

1.3 LE DUE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA INTEGRATA E POLIZIA LOCALE

La legge regionale 11/2020 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 22/2015) ha inteso riunire in un unico testo, con l'apporto di varie novità, i contenuti normativi di due leggi vigenti che vengono contestualmente abrogate: la legge regionale 38/2001 (Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana) e la legge regionale 12/2006 (Norme in materia di polizia comunale e provinciale). La legge regionale in parola verte principalmente in materia di polizia amministrativa locale, di competenza legislativa residuale della Regione, ma contiene anche disposizioni in materia di politiche per la sicurezza urbana.

Sul piano dei contenuti, la legge ha previsto modalità innovative quali iniziative di sicurezza partecipata e progetti speciali, con la finalità di coinvolgere sia le istituzioni pubbliche sia il tessuto associativo e le risorse di cittadinanza attiva. In particolare essa assume il concetto di sicurezza urbana come definito dal decreto-legge 14/2017 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città) che non contempla interventi soltanto in tema di ordine e sicurezza pubblica di competenza statale, ma azioni coordinate fra i vari livelli istituzionali in un'ottica pluridimensionale che interessa anche le situazioni di degrado, marginalità sociale e bisogni di riqualificazione urbana. La legge regionale 11/2020 sostiene la libera iniziativa dei cittadini che si organizzano per interventi di sicurezza partecipata ed impone alle strutture di polizia locale moduli operativi di comunità in ascolto delle esigenze del territorio di riferimento.

Sul piano della competenza legislativa al fine d'inquadrare l'intervento legislativo è stata chiarita, in sede istruttoria, la distinzione tra sicurezza pubblica e sicurezza urbana, definita la prima come il complesso delle *misure preventive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni dei cittadini e dei loro beni* (articolo 159 del d.lgs. 112/1998) e la seconda invece attinente al contrasto e alla prevenzione di *fenomeni criminosi o di illegalità quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori o disabili ovvero che riguardano fenomeni di abusivismo quale l'illecita occupazione di spazi pubblici o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti* (articolo 54 comma 4 bis del d.lgs. 267/2000 TUEL).

Nonostante la differenza contenutistica, le due fattispecie rientrano comunque nella materia *sicurezza* di cui all'articolo 117 secondo comma lettera

h) della Costituzione, dunque di competenza esclusiva dello Stato. Va però precisato come, anche in considerazione della vigenza del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, è stato, ed è, ritenuto ammissibile l'intervento legislativo regionale in materia di *politiche* per la sicurezza urbana, con una particolare attenzione, tuttavia, a non interferire con la competenza statale così come ora individuata.

In realtà la legge regionale 11/2020 è risultata sconfinare dal proprio ambito di competenza e, a fronte della minaccia d'impugnazione da parte del Governo ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, in seguito alle osservazioni fatte pervenire dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Regione Toscana ha provveduto con la legge 39/2020 (Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020) a reintervenire nella materia.

La Regione è stata invitata a rivalutare gli articoli della legge regionale 11/2020 che limitano alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale la possibilità di essere coinvolte in varie attività previste dalla legge, nonché la disposizione relativa all'inedito potere della polizia municipale di composizione bonaria dei dissidi tra privati che, come peraltro era stato rilevato nell'ambito della scheda di legittimità dell'ufficio legislativo, era da ricondursi alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di esclusiva competenza statale.

Con la legge regionale 39/2020 sostanzialmente si esplicita nel preambolo che il riferimento alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale è da intendersi esteso a tutti gli enti del Terzo settore costituiti in conformità al relativo codice e si abroga l'articolo 44 della legge regionale 11/2020 sul potere di risoluzione delle controversie tra privati.

1.4 LA LEGGE ISTITUTIVA DELLA FONDAZIONE PER LA FORMAZIONE POLITICA E ISTITUZIONALE

La legge regionale 79/2020 istituisce la Fondazione per la formazione politica e istituzionale. Secondo il legislatore toscano la crescente complessità sociale, culturale ed economica in cui si trovano oggi ad operare le pubbliche amministrazioni, richiede la predisposizione di itinerari di formazione politico-scientifica e amministrativa che mirino a qualificare sempre più l'impegno nelle istituzioni e ad incrementare la capacità di analisi ed, in generale, di governo dei giovani eletti nell'amministrazione regionale e negli enti locali.

La Fondazione non ha carattere di ente commerciale atteso il carattere gratuito della sua attività e delle sue prestazioni e ciò spiega la mancata applicazione delle disposizioni in materia di tutela della concorrenza e di anticorruzione e quindi la deroga alle norme regionali che attribuiscono adempimenti in materia al Presidente della Giunta e alla Giunta stessa. Il Consiglio regionale è socio fondatore della Fondazione e gli oneri finanziari e

strumentali del suo funzionamento sono a carico del Consiglio stesso. È possibile, e auspicata, la partecipazione di ulteriori soggetti quali, ad esempio, le associazioni rappresentative degli enti locali.

Tra queste, di primaria importanza, l'unione delle province italiane (UPI) della Toscana e, in particolare, anche alla luce della centralità rivestita dai comuni all'interno del complessivo tessuto amministrativo, l'associazione regionale dei comuni della Toscana (ANCI-Toscana), in modo da valorizzare appieno una delle finalità principali della Fondazione, consistente nell'attività di formazione in favore della rappresentanza politico-elettiva che opera a livello locale al fine di fornire gli strumenti per gestire al meglio la crescente complessità dell'attività di governo territoriale.

1.5 LE DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLE PRESTAZIONI PROFESSIONALI RESE A FAVORE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E LOCALE E DELLA COMMITTENZA PRIVATA NELL'AMBITO DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

La legge regionale 35/2020 si colloca nell'ambito della disciplina statale relativa all'equo compenso delle prestazioni professionali e detta disposizioni tese a tutelare le prestazioni acquisite dalla Regione e dagli enti del sistema regionale e locale, nonché di quelle rese sulla base di istanze presentate alla pubblica amministrazione da parte di cittadini e imprese.

In particolare, l'articolo 24 del decreto legislativo 50/2016 definisce equo il compenso determinato in maniera proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro svolto dal professionista, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione, e vieta alle pubbliche amministrazioni di condizionare la corresponsione dei compensi al finanziamento dell'opera progettata, nonché di prevedere quale corrispettivo forme di sponsorizzazione o di rimborso.

L'articolo 19 quaterdecies del decreto-legge 148/2017 convertito dalla legge 172/2017 ha introdotto la disciplina dell'equo compenso nella legge professionale forense, estendendone poi l'applicazione alle prestazioni rese da tutti i professionisti, ed ha previsto che: *La pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti.*

La competenza legislativa regionale è esercitata nella materia tutela del lavoro, appartenente alla competenza concorrente Stato-Regioni di cui all'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

L'articolo 2 della legge regionale 35/2020 prevede che nelle procedure di acquisizione di servizi professionali sia assicurato ai professionisti un equo compenso in relazione alla quantità, qualità, al contenuto e alle caratteristiche delle prestazioni richieste, come previsto dal decreto-legge 148/2017, ovvero sulla base dei parametri prefissati con decreti ministeriali relativamente alle diverse professioni. Nel caso di professioni per le quali non siano stati approvati

specifici parametri, il compenso è determinato con riferimento a prestazioni similari, anche se rese da categorie professionali diverse. L'articolo specifica che la procedura dev'essere impostata in modo tale da evitare il ricorso a criteri di valutazione dell'offerta che possano risultare potenzialmente idonei a creare uno squilibrio fra prestazioni professionali rese e compensi. Inoltre, si rimarca l'esigenza di valutare le singole clausole dello schema di contratto per evitare di incorrere in clausole di natura vessatoria, come definite dalla normativa professionale forense.

L'articolo 3 intende responsabilizzare la committenza privata delineando un percorso virtuoso nel rapporto col professionista. La norma prevede che all'istanza autorizzativa o di intervento diretto da presentare alla pubblica amministrazione sia allegata, a pena di improcedibilità, una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, redatta nelle forme di cui al testo unico emanato con decreto del Presidente della Repubblica 44/2000 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), con la quale sia attestata la sottoscrizione di lettere di affidamento di incarico ai professionisti, ove sono definiti compensi equi e termini certi per il pagamento degli stessi, nonché l'avvenuto adempimento delle obbligazioni assunte. Si stabilisce inoltre che la Giunta regionale, approvi con deliberazione le linee guida sulle modalità di controllo, anche a campione, delle dichiarazioni rese, sulla base delle quali le amministrazioni di cui all'articolo 1 adotteranno la propria disciplina.

1.6 LE LEGGI MANUTENTIVE

Si segnala in primo luogo la legge regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019).

Nella scheda di legittimità sulla proposta di legge 411 sono stati ripresi i contenuti della legge di manutenzione, definiti dall'articolo 13 della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) con l'avvertenza di ciò che comporta la presenza, nella legge di manutenzione, di contenuti diversi da quelli previsti dalla citata disposizione. Tale presenza, oltre che al rilievo circa la disomogeneità delle disposizioni rispetto a quelle manutentive, dà luogo infatti a modifiche di carattere sostanziale che attengono al merito della materia, e che, in quanto tali, dovrebbero essere frutto di scelte politiche, assunte dalle commissioni competenti in sede referente. Sotto tale specifico profilo sono state segnalate, una serie di disposizioni prive di carattere manutentivo, espunte quindi dall'articolato.

Anche la legge regionale 63/2020 (Disposizioni in materia di decorrenza degli incarichi dirigenziali, commissioni di concorso, termini di validità delle graduatorie concorsuali e azioni positive. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 38/2019 e 4/2008) ha natura sostanzialmente manutentiva, in un ambito settoriale, ed in particolare in materia di personale. Tra le molte disposizioni a

cui si apportano modifiche si evidenzia l'originalità della previsione di compenso eventuale per le funzioni di componente delle commissioni di concorso, legata all'opzione per lo svolgimento dell'incarico, da parte del dipendente regionale, come attività extra-impiego, dopo che le norme nazionali hanno consentito la remunerabilità in via astratta anche in cumulo con gli emolumenti di lavoro. Si segnala anche l'intervento per il superamento della discrasia tra norme regionali e statali sulla validità delle graduatorie concorsuali e sulla loro possibilità di scorrimento.

1.7 IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

La legge regionale 15/2020 (Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 155/2019) integra una tipica legge provvedimento: successivamente si provvederà a disciplinare, a regime, il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio da parte della Giunta in presenza di determinate condizioni.

Infatti con la legge regionale 30/2020 (Riconoscimento debiti fuori bilancio. Modifiche alla l.r. 1/2015) s'inserisce nella legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008) l'articolo 28 bis che individua l'organo competente ad adottare l'atto di riconoscimento, da parte della Regione, di debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 73, comma 4, del decreto legislativo 118/2011, si provvede con deliberazione della Giunta regionale nei casi in cui le risorse finanziarie necessarie al pagamento delle somme poste a carico dell'ente siano state preventivamente accantonate nell'ambito del fondo rischi per contenziosi del bilancio di previsione.

1.8 LE LEGGI FINANZIARIE

Numerose le leggi finanziarie approvate nell'anno 2020.

La legge regionale 28/2020 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2020 – 2022), la legge 29/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020–2020. Prima variazione), la legge regionale 75/2020 (Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020–2022), la legge regionale 76/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022. Assestamento e seconda variazione), la legge regionale 93/2020 (Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2020–2022. Modifiche alla l.r. 73/2005 e alla l.r. 19/2019), la legge regionale 94/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020–2022. Terza variazione), la legge regionale 97/2020 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2021), la legge regionale

98/2020 (Legge di stabilità per l'anno 2021), la legge regionale 99/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2021–2023).

Dall'esame compiuto in fase istruttoria sulle proposte di legge, emerge come le disposizioni normative hanno, in generale, presentato il necessario collegamento con il bilancio o le sue variazioni e rispettato, dunque, il principio di omogeneità della legge. Non si può dire altrettanto degli emendamenti a tali atti, soprattutto con riguardo a quelli portati direttamente all'esame dell'aula.

La legge regionale 75/2020 (Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020-2022) è stata portata direttamente in aula senza passare dalla Prima Commissione né dalle altre commissioni per i pareri secondari. Essa reca per lo più contributi straordinari, incrementi su spese già autorizzate, ma anche interventi normativi (v. articoli 1 e 3). Desti a perplessità la formulazione del titolo che reca il collegamento alla legge di assestamento (la legge regionale 76/2020) che, per la verità, è stata oggetto di emendamenti che ne hanno modificato anche il titolo: Bilancio di previsione finanziario 2020-2022. Assestamento e seconda variazione. Il collegamento, in altri termini, dovrebbe essere ad una variazione di bilancio e non all'assestamento.

2. L'ENTRATA IN VIGORE DELLE LEGGI

Nel 2020, tra le proposte di legge esaminate in questa relazione, solo tre sono entrate in vigore nei termini ordinari, quattordici prevedono un'entrata in vigore diversa: ovvero dieci prevedono l'entrata in vigore nel giorno stesso della pubblicazione e quattro nel giorno successivo a quest'ultima.

Permane dunque un utilizzo eccessivo dell'entrata in vigore anticipata delle leggi, soprattutto dell'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, peraltro non giustificata da motivi specifici, come già rilevato nella relazione afferente alle leggi del 2019.

3. POLITICHE ISTITUZIONALI DELLA DECIMA LEGISLATURA

Nella decima legislatura della Regione Toscana, le politiche istituzionali si qualificano per alcuni grandi temi che possono essere indicati, in estrema sintesi, con riferimento al complesso trasferimento delle funzioni provinciali in attuazione della riforma Delrio, alla fusione dei comuni, agli interventi mirati alla semplificazione amministrativa ed alla modifica del sistema di programmazione.

Pressoché tutte ispirate da interventi legislativi statali di cui costituiscono attuazione, non tutte invece si sono espresse nell'ambito di un unico provvedimento, alcune si sono infatti sviluppate e consolidate durante tutto

l'arco della legislatura dando luogo a numerosi interventi di modifica delle leggi madre o di ulteriore livello attuativo rispetto ad esse, o anche a singole leggi settoriali.

La legge regionale 22/2015 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014) ha avuto per oggetto prioritario l'attuazione della legge 56/2014 ed il riordino delle funzioni, non fondamentali, esercitate dalle province e dalla Città metropolitana. Oltre a provvedere nel dettaglio al trasferimento di funzioni, personale, beni e rapporti alla Regione, si è provveduto al trasferimento di talune funzioni ai comuni capoluoghi (turismo, albi del terzo settore) e alle unioni di comuni (forestazione). Per la prima volta nella legislazione regionale si è intervenuti per disciplinare i rapporti tra Regione e Città metropolitana di Firenze, valorizzando così il ruolo del nuovo ente.

Con la legge 22/2015 la Regione Toscana, dunque, ha cominciato a rivestire, dal 2016, anche il ruolo di ente di gestione di molte delle funzioni non fondamentali già esercitate dalle province. La legge ha previsto un sistema articolato di trasferimento di funzioni 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. I contenuti degli accordi tra Regione, province o Città metropolitana erano destinati ad essere successivamente recepiti da atti legislativi.

In relazione alle funzioni da trasferire dalle province ai comuni erano previsti, anche in questo caso, appositi accordi tra province e comuni, destinati ad essere recepiti mediante decreti dei Presidenti delle province.

La riforma, prima in Italia, per il trasferimento a Costituzione invariata, delle funzioni e del personale delle province ha richiesto ben quattordici tra leggi di modifica e di recepimento degli accordi tra gli enti interessati, leggi che si sono succedute sino alla fine del 2017.

Altro tema di particolare importanza che si sviluppa nell'ambito della sempre maggiore ricerca di strumenti di razionalizzazione e di semplificazione per l'esercizio delle funzioni amministrative e che, nell'arco della decima legislatura, ha animato il dibattito politico e posto quesiti di varia natura al legislatore toscano, è stato quello delle fusioni dei comuni. Strumento visto con favore dalle forze di maggioranza al governo della Regione e senz'altro più adeguato dal punto di vista aggregativo rispetto alle forme, diverse, di esercizio associato delle funzioni, non ha tuttavia riscontrato un successo pieno nella sua realizzazione. Nella decima legislatura le leggi di fusione sono sei: tre nel 2016, due nel 2017 ed una nel 2018; molto più numerose le proposte di legge di fusione non andate a buon fine. Le motivazioni di ciò appaiono molteplici, una

delle quali è che il Consiglio regionale ha 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 erano negative), sono state dedicate la gran parte delle modifiche apportate in questi anni al titolo V della legge regionale 62/2007.

Il dibattito politico si è incentrato non tanto sulla necessità delle fusioni comunali, su cui, in via teorica, quasi tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione concordavano, quanto appunto 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.

Si sono dunque susseguite due leggi di modifica statutaria, la prima, la legge regionale 57/2015 che ha abbassato, 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 di raccolta delle firme, necessarie per la presentazione delle proposte di fusione, di iniziativa popolare, con quello della, eventuale, successiva consultazione referendaria. La seconda legge statutaria, la 23/2017 (Disposizioni in materia di iniziativa popolare delle leggi di istituzione di nuovi comuni o di modifica dei comuni esistenti. Ulteriori modifiche all'articolo 74 dello Statuto) è reintervenuta sulla disposizione per introdurre una relazione diretta tra il numero di firme richieste per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare in materia di fusione di comuni ed il peso demografico dei comuni interessati.

Da segnalare, poi, casi particolarmente complessi che hanno determinato accesi dibattiti politici e posto problemi interpretativi circa le disposizioni interessate. Si ricorda, in primo luogo, la richiesta nel 2017 al Collegio di garanzia statutaria, di una consulenza giuridico-istituzionale, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008. Oggetto della richiesta la vicenda che accomunava la proposta di legge 1 di iniziativa popolare (Istituzione del Comune di Casentino La Verna per fusione dei comuni di Bibbiena, Chiusi della Verna ed Ortignano Raggiolo) e la proposta di legge 68 d'iniziativa della Giunta regionale, istitutiva del Comune di Chiusi della Verna, Chitignano, Castel Focognano per fusione degli stessi comuni, proposte di legge connesse per la presenza, in entrambe, del Comune di Chiusi della Verna quale oggetto di fusione. E ancora, si ricordano i casi che hanno portato alla presentazione di ricorsi amministrativi con cui vengono sollevati vizi di legittimità su atti del procedimento legislativo afferente le proposte di fusione.

In particolare si ricordano due ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, il primo del 14 novembre 2017, avente per oggetto la dichiarazione di procedibilità ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 51/2010 sulla proposta di iniziativa popolare relativa all'Istituzione del Comune delle Crete Senesi per la fusione dei Comuni di Asciano e di Rapolano Terme, il secondo del 27 novembre, sempre del 2017, relativo alla proposta di legge istitutiva del Comune di Laterina Pergine Valdarno per fusione dei Comuni di Laterina e di Pergine Valdarno, ed avente per oggetto l'impugnazione, tra gli altri, della deliberazione 52/2017 del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo.

La presentazione di questi ricorsi ha assunto particolare rilievo anche per la sentenza 2/2018 della Corte Costituzionale che interviene in materia con la definizione di quale rapporto intercorra tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 133 secondo comma della Costituzione, e di quali ambiti siano riservati al sindacato, rispettivamente, del giudice amministrativo e della Corte costituzionale.

Da ricordare, infine, come nel tentativo di ostacolare le leggi di fusione tramite la via amministrativa eccependo illegittimità ed irregolarità, vi sia stata anche la presentazione di un ricorso gerarchico improprio da parte del Comitato "No alla fusione Torrita di Siena -Montepulciano", avverso le due deliberazioni comunali di avvio dell'iter di fusione.

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) chiarendo gli aspetti che avevano dato luogo a dubbi e a controversie, fornendo una sorta d'interpretazione autentica dei profili problematici.

Dicevamo, altra politica perseguita in ambito istituzionale durante la decima legislatura, rilevante per contenuti e per numero di leggi coinvolte, è quella tendente alla sempre maggiore realizzazione della semplificazione nell'ambito dei procedimenti amministrativi e nel settore della programmazione. In alcuni casi il legislatore toscano ha provveduto ad interventi trasversali correttivi di molteplici leggi vigenti, con la finalità di semplificare, con un unico atto, tempi e procedure.

Ci si riferisce, tra le altre, alla legge regionale 51/2016 (Misure in materia di semplificazione amministrativa per il sostegno di attività economiche. Modifiche alle leggi regionali 28/2005, 31/2005, 55/2008, 40/2009).

E ancora alla legge regionale 5/2017 (Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in

house. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 40/2005, 28/2008, 30/2009, 39/2009, 87/2009, 23/2012, 80/2012, 30/2015 e 22/2016).

Con l'ultimo intervento citato, al fine di rendere omogenea la disciplina degli enti e delle agenzie dipendenti dalla Regione, sono state inserite, nelle leggi nelle quali non erano previste espressamente ma, semplicemente applicate in via di prassi amministrativa, le disposizioni relative al piano della qualità della prestazione organizzativa e della conseguente valutazione dell'organo di vertice amministrativo. Inoltre, per favorire l'abbreviazione dei tempi di approvazione degli atti di programmazione e di bilancio degli enti e delle agenzie dipendenti della Regione, è stata prevista una tempistica uniforme per quanto concerne i passaggi istituzionali di tali procedimenti.

Con la legge regionale 15/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 25/1998, 39/2000, 32/2002, 1/2004, 7/2005, 39/2005, 41/2005, 1/2006, 14/2007, 9/2008, 16/2009, 20/2009, 26/2009, 29/2009, 40/2009, 54/2009, 58/2009, 9/2010, 21/2010, 55/2011, 27/2012, 51/2013, 21/2015, 30/2015) si interviene su ben venticinque leggi di settore per adeguarle, con un unico atto, al nuovo modello di programmazione delineato dalla legge regionale 1/2015.

La legge regionale 80/2017 (Disposizioni in materia di programmazione settoriale. Modifiche alle leggi regionali 31/2000, 22/2002, 40/2005, 14/2007, 53/2008, 9/2010, 21/2010, 65/2014, 69/2014, 1/2015, 22/2016) prosegue negli obiettivi perseguiti dalla legge regionale 15/2017 relativi alla semplificazione e alla riduzione dei tempi della programmazione, in attuazione del nuovo modello di programmazione previsto dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2018.

E ancora, nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione di tempi e procedure, si segnalano gli interventi di cui alla legge 24/2017 (Collegio dei revisori dei conti della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 40/2012), alla legge 25/2017 (Disposizioni in materia di conferenza di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 40/2009, 10/2010), e alla legge 54/2017 (Disposizioni regionali in materia di contratti pubblici. Modifiche alla l.r. 38/2007).

La ragion d'essere della legge regionale 24/2017 veniva individuata nelle esigenze di semplificazione relative alla modalità d'invio del parere del Collegio dei revisori dei conti sulle leggi finanziarie, in modo da consentire, da un lato, il rispetto, non sempre agevole, dei termini previsti per l'approvazione delle leggi finanziarie, e dall'altro di tener conto della necessità, da parte del Consiglio, di disporre del parere del Collegio nel momento dell'esame delle proposte di legge interessate. La soluzione procedurale adottata è consistita nel prevedere l'invio contestuale delle proposte di legge finanziarie al Consiglio e al Collegio dei revisori ai fini dell'espressione del parere che verrà, poi, trasmesso, da quest'ultimo, direttamente alla Giunta e al Consiglio.

La legge regionale 25/2017 interviene sulla disciplina della conferenza dei servizi di cui alla legge regionale 40/2009 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa) per adeguarla alle disposizioni della legge 241/1990, novellate, nel segno di una maggiore semplificazione, dal decreto legislativo 127/2016.

La legge regionale 54/2017 novella la legge regionale 38/2007 in materia di contratti pubblici, per introdurre, a fini di semplificazione amministrativa, nella disciplina regionale sui contratti pubblici la disposizione di cui all'articolo 56, secondo comma, della direttiva 2014/24/CE del Parlamento europeo che prevede che nelle procedure di gara aperte possano essere esaminate subito le offerte, prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione.

In questa breve disamina delle politiche istituzionali della decima legislatura vanno, infine, segnalate due leggi statutarie che hanno introdotto nell'ordinamento regionale importanti principi, declinati poi nell'ambito di leggi ordinarie, relative alla loro attuazione.

La legge statutaria regionale 64/2018 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione dei beni comuni. Modifiche all'articolo 4 dello statuto) ha inserito la tutela dei beni comuni tra le finalità prioritarie della Regione inserendo nell'articolo 4 dello statuto la lettera m bis): *la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi.*

La legge statutaria regionale 4/2019 (Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello statuto) ha inserito nell'articolo 4 dello statuto la lettera n bis): *la promozione dell'economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l'estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili.*

La legge regionale 71/2020 (Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto) realizza una prima disciplina dei beni comuni, identificando in primo luogo i criteri cui improntare una corretta gestione degli stessi, e prevedendo una serie di strumenti funzionali al raggiungimento della loro tutela quali la banca dati dei beni comuni e delle esperienze in essere, ma anche agevolazioni e forme di sostegno al governo collaborativo dei beni comuni.

L'altro principio, relativo alla promozione dell'economia circolare, suscettibile di informare tutti i campi di azione dell'attività della Regione, è stato

applicato ancor prima del perfezionamento dell'iter di formazione della legge statutaria 64/2018, con l'approvazione della legge regionale 48/2018 (Norme in materia di economia circolare. Modifiche alla l.r. 1/2015). L'obiettivo della legge da ultimo citata è quello di ampliare l'ambito di riferimento dell'economia circolare, tradizionalmente riferita a politiche di settore, ed in particolare a quella in materia di rifiuti. Pertanto, al fine di assicurare una transizione che investa le politiche regionali nel loro complesso, si interviene sulla legge regionale 1/2015, in materia di programmazione regionale, prevedendo che sia quest'ultima a disporre la transizione verso l'economia circolare anche attraverso il coordinamento dei piani di settore regionali con il Programma regionale di sviluppo, mediante l'individuazione di obiettivi e contenuti minimi definiti dal Programma regionale di sviluppo (PRS) medesimo.