

POLITICHE ISTITUZIONALI

Paola Garro

Le leggi approvate dalla Prima Commissione permanente (Affari istituzionali, programmazione, bilancio) nel periodo considerato dal presente Rapporto sulla legislazione possono sostanzialmente raggrupparsi in tre categorie: per la maggior parte si tratta di leggi di modifica, seguite poi dalle leggi di natura finanziaria, ed infine, dalle leggi con le quali si è provveduto al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio.

1. LEGGI DI MODIFICA

Nel corso dell'anno 2021 sono state approvate numerose leggi di modifica di leggi vigenti. In primo luogo, si segnala la legge regionale 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021). L'articolato, per sua natura, si presenta fortemente eterogeneo e differenziato e, nella sua predisposizione iniziale, anche privo, in alcune sue disposizioni, del carattere manutentivo. In tal senso si registra l'iniziativa del presidente della Prima Commissione che, proprio al fine di preservare il carattere manutentivo dell'intervento messo in atto, si è fatto promotore di emendamenti soppressivi delle disposizioni prive di carattere manutentivo.

Di seguito, sono riportate le leggi di modifica settoriali approvate dalla Prima Commissione.

La legge regionale 19/2021 è intervenuta sull'articolo 13 della legge regionale 74/2004 - che si occupa del rimborso delle spese sostenute dai Comuni in occasione dello svolgimento delle elezioni regionali - per eliminare alcune criticità derivanti dalla concomitanza dello svolgimento delle elezioni regionali con altre consultazioni elettorali, con conseguente pluralità e interdipendenza dei procedimenti di rimborso. Si ricorda che l'articolo 13 aveva già subito modifiche con la legge regionale 6/2021, di poco precedente alla legge regionale 19, esaminata direttamente in aula per evidenti ragioni di ristrettezza dei termini utili per procedere al rimborso. Tale intervento, infatti, si era reso necessario in quanto l'emergenza sanitaria per la pandemia da COVID-19 aveva ridotto l'operatività degli uffici comunali ed impedito il rispetto del termine previsto per i relativi rendiconti dalla cui presentazione scattano le verifiche e i conseguenti rimborsi da erogare ai comuni. Le modifiche consistono nella eliminazione del carattere perentorio del predetto termine e nel suo allungamento, anche per le elezioni già svoltesi nel 2020, a sei mesi invece dei quattro finora previsti. Successivamente, la legge regionale 19 è nuovamente intervenuta sul medesimo articolo 13. Tale legge si compone di due parti: una prima parte, da identificarsi nell'articolo 1, modifica la disciplina a regime della legge sul procedimento elettorale (l.r. 74/2004), prevedendo una rimodulazione dei termini per i rimborsi

delle spese elettorali sostenute dai comuni nei casi di contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali con altra consultazione di competenza statale. La seconda parte (art. 2) reca disposizioni transitorie relative ai rimborsi a carico della Regione per quanto riguarda le elezioni regionali del settembre 2020, le cui procedure risultavano ancora aperte. Nel preambolo è stato citato correttamente anche l'articolo 122 della Costituzione, in quanto la normativa sul procedimento elettorale può considerarsi naturale espansione della potestà legislativa in materia di legge elettorale propriamente detta, di cui, appunto all'articolo 122 della Costituzione. Proprio con riferimento all'articolo 2, in sede di discussione, sono state recepite le osservazioni contenute nella scheda di legittimità tese a riformulare l'impianto della norma, in modo da correggere un'impostazione che sembrava deporre per una applicazione retroattiva che, nei fatti, non si verifica. Si è pertanto provveduto anche a integrare la rubrica con l'aggettivo "transitorie", riferito al sostantivo "disposizioni", in quanto trattasi di norma destinata ad essere applicata *una tantum* nel momento attuale in cui risultano aperti i procedimenti di rimborso ai comuni per la tornata elettorale del settembre 2020.

Con la legge regionale 20/2021 è stata realizzata la modifica alla legge regionale 42/2015 che ha istituito l'Osservatorio regionale della legalità, allo scopo di rendere operativo il predetto Osservatorio migliorandone la funzionalità attraverso l'implementazione delle sue funzioni e dei suoi compiti e assicurandone un agile e regolare funzionamento. A tal fine sono state riscritte le categorie da cui sono attinti i componenti, fra l'altro, superando l'irrigidimento nella normativa delle singole associazioni antimafia nominativamente indicate, a favore della individuazione delle associazioni maggiormente attive sul territorio regionale. Viene inoltre prevista la partecipazione di un rappresentante per ciascuna delle forze dell'ordine dello Stato. Questi due ultimi aspetti sono stati oggetto di emendamenti approvati in aula. Si segnala, rispetto al testo assegnato alla Commissione, che risulta accolta l'osservazione della scheda di legittimità, tesa a contemplare una previa intesa con la Conferenza Episcopale toscana per la nomina di un suo rappresentante in seno all'Osservatorio della legalità. Tutto ciò in omaggio al principio pattizio di cui all'articolo 7 della Costituzione che regola i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica.

La legge regionale 22/2021 modifica la legge regionale 1 del 2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e la legge regionale 4 del 2008 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale) provvedendo a ricollocare nel ruolo regionale - in quello dei dirigenti in particolare - le figure apicali dell'organico regionale. Questa decisione del legislatore corrisponde all'intento di recepire i rilievi della Corte dei conti che, sul punto, pare seguire una linea addirittura più rigorista di quella seguita in relazione agli enti locali, la cui normativa prevede però espressamente la figura del dirigente fuori dotazione organica (art. 110, II comma, del TUEL). Pertanto, al fine di dare adeguato riscontro proprio alle istanze promosse dalla Corte dei

conti - Sezione di controllo per la Toscana, in sede di giudizio di parifica di sua competenza sul rendiconto della Regione Toscana, si provvede alla ricollocazione nella dotazione organica regionale del Direttore generale e dei direttori della Giunta regionale, nonché del Segretario generale del Consiglio regionale, definendone il relativo trattamento economico ai sensi del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Area dirigenza, Funzioni locali.

La legge regionale 28 del 2021 reca disposizioni in materia di incarichi regionali, modificando la legge regionale 5 del 2008 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione). Le modifiche sono state necessitate a seguito del verificarsi, negli anni di vigenza della legge regionale 5, di alcune criticità operative. In particolare, le disposizioni che dettano limiti stringenti per l'esercizio dell'incarico hanno presentato difficoltà applicative per l'esiguità del numero disponibile di professionisti con i requisiti in regola per la nomina e, allo stesso tempo, non soggetti alle limitazioni di cui all'articolo 13 della stessa legge regionale 5/2008. Le medesime difficoltà sono emerse con riguardo al rispetto dell'obbligo di includere, a pena d'inammissibilità, nelle proposte di candidatura e nelle designazioni, un numero pari di nominativi di entrambi i generi. Anche in relazione al principio di necessaria continuità dell'azione amministrativa, sono state apportate modifiche alle disposizioni interessate per evitare situazioni di stallo nell'attribuzione degli incarichi regionali, assicurando comunque il rispetto dei principi di buona amministrazione e di parità di genere. In tal senso, il divieto di attribuire un incarico per un periodo di due anni viene previsto qualora vi sia stata la permanenza, anche se in cariche ed in enti diversi, per tre mandati consecutivi ovvero per un periodo complessivo di dieci anni, a differenza della previsione attualmente vigente in cui, invece, il divieto scatta dopo due mandati nella stessa carica. Si segnala, come azione positiva conseguita con l'intervento di modifica, il marcato presidio del principio di parità di genere conseguito con una serie di emendamenti approvati già nella sede della commissione. Si è così riformulata la disposizione dell'articolo 19 della legge regionale 5/2008, prevedendo negli atti di nomina e designazione la percentuale di presenza, al cinquanta per cento, di entrambi i generi, e precisando che, nei casi in cui il numero di soggetti da nominare o designare è dispari, la differenza tra i componenti di ciascun genere non può essere superiore ad una unità. Si ricorda che il rispetto della parità di genere era richiesto dal previgente articolo 7 unicamente in fase di presentazione delle candidature (e non in fase di successiva nomina) dal momento che le candidature, a pena di inammissibilità dichiarata dal Presidente del Consiglio regionale, dovevano contenere un numero pari di nominativi di entrambi i generi, qualunque fosse il numero di nomine o designazioni da effettuare. Infine, sono stati introdotti strumenti di semplificazione procedurale quali l'elenco regionale dei revisori legali, a cui fare riferimento per le nomine e designazioni agli incarichi di revisore unico e componente dei collegi sindacali e dei revisori dei conti.

Con la legge regionale 39/2021 (Nuove disposizioni in materia di requisiti del Segretario generale del Consiglio regionale. Modifiche alla l.r. 4/2008) è stata nuovamente modificata la legge regionale 4 al fine di prevedere nuovi requisiti per la figura del Segretario generale. Come noto, il Consiglio regionale gode di particolare autonomia organizzativa e, al tempo stesso, necessita di professionalità di alta specializzazione, anche in materia giuridica, per cui si è ritenuto opportuno prevedere che la sua figura amministrativa di vertice possa essere individuata anche tra soggetti che vantino qualificata esperienza nei settori della ricerca, della docenza universitaria o delle magistrature. A tal fine, con la legge *de qua* si è integrato l'articolo 24 della legge regionale 4/2008, dedicato ai requisiti soggettivi del Segretario generale del Consiglio regionale, finora individuati in quelli previsti dalla legge regionale 1/2009 per il Direttore generale ed i direttori della Giunta regionale, inserendo un apposito comma che introduce la facoltà, per la scelta del Segretario generale, di attingere anche dalle citate professionalità.

Si segnalano, infine, tre leggi di modifica che sono state portate direttamente all'esame dell'aula, saltando quindi il passaggio nella commissione di merito.

Si tratta della legge regionale 6 del 2021 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 74 "Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 26 settembre 2014, n. 51 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"), di cui si è già fatto cenno all'inizio del paragrafo; della legge regionale 10 e della legge regionale 51.

Con legge regionale 10/2021 (Celebrazione della Festa dell'Europa. Modifiche alla l.r. 26/2009) si è intervenuti sulla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana) prevedendo una modifica all'articolo 8 bis rubricato "Diffusione della cultura europea". Tale modifica risponde all'esigenza di ampliare il novero delle attività istituzionali ivi indicate finalizzate alla diffusione della cultura europea in ambito regionale prevedendo specificamente la realizzazione di iniziative ed eventi celebrativi della Festa dell'Europa che si celebra il 9 maggio di ogni anno. In tale occasione, invero, tutte le istituzioni europee celebrano con numerose iniziative i valori della pace, della solidarietà, dell'unità tra le genti e della coesione socioeconomica, invitando le istituzioni pubbliche nazionali, regionali e locali a promuovere eventi ed iniziative analoghe sul territorio di riferimento finalizzati a rafforzare tra le nuove generazioni il senso di appartenenza e l'identità europea. Con la legge *de qua* il Consiglio regionale, nella sua funzione di organo di rappresentanza della comunità toscana ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, intende accogliere tale invito promuovendo iniziative specifiche ed eventi celebrativi della Festa dell'Europa. L'articolo 2 introduce i commi 3 bis e 3 ter nell'articolo 8 bis della legge regionale 26 del

2009. In particolare, il comma 3 bis elenca le attività che il Consiglio regionale organizza per la celebrazione della Festa dell'Europa finalizzate alla promozione dell'integrazione europea e alla conoscenza delle istituzioni e delle politiche dell'Unione europea; il comma 3 ter prevede che sia l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, d'intesa con l'Ufficio di presidenza della Commissione politiche europee e relazioni internazionali, con deliberazione a determinare il programma e a stabilire le modalità organizzative degli eventi e delle iniziative per la celebrazione della Festa dell'Europa ed il relativo finanziamento. Si segnala che la relativa proposta di legge - ovvero la 30 del 2021 - è stata sottoscritta dai commissari della Commissione politiche europee e relazioni internazionali, e, come già accennato, è stata presentata direttamente in aula dai proponenti.

Con la legge regionale 51, di iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, si è intervenuti sulla legge regionale 9 aprile 2015, n. 46 (Disciplina delle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Abrogazione della l.r. 26/2001) per prevedere, attraverso l'inserimento di un apposito capo, una serie di attività e di eventi finalizzati alla costruzione delle politiche regionali del futuro in ambito economico, sociale e culturale. A seguito di tale intervento normativo, la struttura della legge regionale 46 del 2015 appare ora divisa in due titoli, il primo dei quali, ovvero il titolo I, ingloba la disciplina relativa alle iniziative già previste - feste, celebrazioni, premi - e disciplinate dalla normativa che viene modificata, e il titolo II che introduce le iniziative relative a Toscana 2050. Il Consiglio regionale, infatti, intende promuovere la ricerca e l'innovazione per garantire lo sviluppo sostenibile e favorire l'individuazione di strumenti utili a valutare l'impatto sulle generazioni future delle scelte e delle azioni seguite in campo economico, sociale e culturale. Per finanziare le attività e gli eventi da programmare per la configurazione della Toscana del futuro, il Consiglio regionale ha inteso sopprimere il premio "Giovanni da Verrazzano - Eccellenze toscane", già istituito con la legge regionale 7 marzo 2017, n. 9 (Celebrazione delle ricorrenze istituzionali della Regione Toscana e degli anniversari storici. Istituzione dei premi regionali di valorizzazione del territorio toscano "innovazione - Made in Tuscany" e "Giovanni da Verrazzano - Eccellenze toscane") ma mai realizzato per difficoltà di carattere procedurale. Tale soppressione ha consentito di recuperare le relative risorse finanziarie, a suo tempo previste per sostenere il premio ma non impegnate, per assegnarle ad una destinazione più aderente alla mutata sensibilità collettiva di attenzione verso lo sviluppo sostenibile, in tutte le sue sfaccettature. La legge in esame prevede, infine, alcune limitate modifiche alle denominazioni di ricorrenze e premi già in essere per i quali l'esperienza ad oggi maturata aveva evidenziato la necessità di precisazioni di carattere terminologico.

2. LEGGI DI NATURA FINANZIARIA

Nel corso dell'anno preso in considerazione sono state approvate dalla Prima Commissione le seguenti leggi di natura finanziaria. Si tratta della legge regionale 25 (Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Assestamento); della legge regionale 31 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2021 - 2023); della legge regionale 32/2021 (Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Prima variazione). Con quest'ultima legge si è provveduto al necessario adeguamento degli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio di previsione finanziario 2021-2023, in funzione delle esigenze di spesa di parte corrente e in conto capitale, per incremento di attività finanziarie e per rimborso prestiti, intervenute successivamente all'approvazione del bilancio stesso avvenuto con la legge regionale 29 dicembre 2020, n. 99. L'adeguamento si è concretizzato nella iscrizione di nuove o maggiori spese alla cui copertura si provvede attraverso la previsione di nuove entrate, il ricorso al credito e l'utilizzo di risorse finanziarie già stanziata in bilancio (storni compensativi, riduzione di spesa e riduzione degli accantonamenti).

Proseguendo, si segnala la legge regionale 44/2021 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione di bilancio di previsione 2021-2023) che, come le precedenti citate, reca una serie di interventi a carattere prettamente discrezionale, espressione di scelte di merito, che presentano naturalmente un certo carattere di eterogeneità. Per questo atto si segnala l'avvenuta approvazione in aula di tre emendamenti aventi ad oggetto disposizioni in materia di spesa per il personale dei gruppi consiliari.

La legge regionale 45/2021 approva la seconda variazione del bilancio di previsione 2021-2023 e la legge regionale 54/2021 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022) e contiene disposizioni di carattere finanziario finalizzate a dare copertura normativa ad una parte dei movimenti contabili effettuati dalla proposta di legge 96, diventata poi legge regionale 56/2021 (Bilancio di previsione finanziaria 2022-2024). Anche per la legge regionale 54 si segnala che, nel corso dei lavori di aula, sono stati presentati numerosi emendamenti che hanno determinato la riscrittura di molti articoli, tra cui, in particolare, l'articolo 1 e l'articolo 14 della proposta di legge 98/2021, rispetto ai quali erano state fatte anche puntuali osservazioni nella scheda di legittimità, in parte poi recepite.

Infine, con legge regionale 55/2021 è stata approvata la legge di stabilità per l'anno 2022.

3. IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

Nel corso dell'anno 2021, sono state approvate dalla Prima Commissione tre leggi per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 118/2011 il quale, al comma 1, prevede che il Consiglio regionale riconosca con legge la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Con la legge regionale 9/2021, è stata riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva del Tribunale amministrativo regionale (TAR) 9170/2020. La Regione, a seguito della predetta sentenza, doveva procedere alla restituzione della somma di euro 39.089,00, indebitamente ricevuta dalla ditta Bristol Myers Squibb, e alla corresponsione degli interessi legali, quantificabili in euro 3.023,80. A tal proposito si segnala che la discussione in commissione ha riguardato proprio il pagamento, a carico della Regione, degli interessi maturati sulla cifra da restituire alla società ricorrente, in considerazione del fatto che la vicenda che ha originato il contenzioso derivava da un errore di calcolo dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA). Per evitare, pertanto, che si determinasse un precedente, si è voluto affermare la posizione del Consiglio regionale rispetto al rifiuto di accollarsi il pagamento di somme determinato da comportamenti altrui, anche in vista dell'eventualità di contestazioni di danni erariali. Ciò quanto meno in sede politica e non legislativa, data l'incompetenza del Consiglio regionale ad attivare, ovvero deliberare, contenziosi. Pertanto, è stato approvato un ordine del giorno che impegna la Giunta regionale a sottoporre all'Avvocatura regionale la valutazione dell'opportunità, se non della necessità, di agire per la restituzione della cifra pagata a titolo di interessi.

Con la legge regionale 21/2021 è stata riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza della Corte di appello di Firenze 157/2021. Il debito fuori bilancio derivante da sentenza, se non ne viene riconosciuta con legge la legittimità, si ha per riconosciuto trascorsi 60 giorni dalla notifica del titolo esecutivo. Il riconoscimento è accompagnato dalla variazione di bilancio per l'importo corrispondente.

La legge regionale 43/2021 ha operato il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da acquisizione di servizi ordinati in somma

urgenza nell'esercizio 2020 e per i quali non è stato assunto impegno di spesa entro l'esercizio stesso. In questo caso, quindi, il debito fuori bilancio derivava, appunto, da lavori di sistemazione idraulica eseguiti in somma urgenza nell'anno 2020. L'istruttoria è risultata particolarmente dettagliata dal momento che, per esempio, nella relazione tecnico finanziaria alla proposta di legge sono state riportate in sintesi tre perizie tecniche che si sono pronunciate anche sulla congruità della spesa.