

POLITICHE ISTITUZIONALI

Paola Garro

1. LE LEGGI DI MODIFICA E LA RATIFICA DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

La prima legge regionale da segnalare, tra quelle approvate dalla Prima Commissione consiliare permanente (Affari istituzionali, programmazione, bilancio) nel periodo considerato dal presente Rapporto sulla legislazione, è la legge regionale 7 gennaio 2023, n. 2 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009). Tale legge attiene al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione Toscana, ed è stata proposta dalla Giunta regionale a seguito di una forte sollecitazione da parte della Corte dei conti, che in difetto di approvazione di un intervento legislativo sul tema specifico, avrebbe sollevato questione di legittimità costituzionale su una parte del rendiconto 2021, sulla quale non aveva dichiarato la parifica. Occorre, a questo punto, far cenno proprio alla vicenda che ha originato la legge *de qua*, poi successivamente abrogata.

Nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, aveva rilevato alcune irregolarità attinenti al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici, personale che risultava beneficiario di emolumenti accessori istituiti dalla legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale). Le irregolarità concernevano, in primo luogo, l'istituzione e la disciplina con legge regionale di trattamenti economici accessori difformi da quelli previsti dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) a favore di tale categoria di personale, in quanto la materia retributiva, essendo riconducibile all'ordinamento civile, rientra nella potestà legislativa statale ex articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Tale competenza è stata effettivamente esercitata dallo Stato attraverso il decreto legislativo 165/2001¹ che agli articoli 2 e 45 prevede una delega a favore della contrattazione collettiva nazionale in virtù della quale il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici deve essere stabilito dai contratti collettivi. L'altra criticità emersa riguardava l'imputazione al bilancio regionale, anziché al Fondo del salario accessorio, di tali emolumenti; l'errata imputazione avrebbe determinato, per i giudici contabili, un ingiustificato incremento della spesa di personale a carico del bilancio regionale non autorizzato dal CCNL e dalle norme statali,

¹ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici. L'emergere di tali criticità aveva comportato la sospensione del giudizio di parifica, limitatamente ai due capitoli di spesa interessati, al fine di attivare il contraddittorio con la Regione in ordine alla prospettata questione di legittimità costituzionale. Nelle more della sospensione, la Regione ha adottato un decreto dirigenziale, con il quale ha proceduto alla diversa imputazione della spesa al Fondo anziché al bilancio regionale, ed ha approvato la legge regionale 2 del 2023 che ha previsto l'abrogazione delle disposizioni della legge regionale 1 del 2009 relative al trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici regionali, riconducendo tale trattamento nell'ambito del CCNL e disponendone, a decorrere dall'anno 2022, l'imputazione al Fondo salario accessorio del personale del comparto, anziché al bilancio regionale, ad invarianza della consistenza delle risorse allocate sul medesimo Fondo. Le due misure descritte sono state ritenute dai giudici idonee a superare le criticità segnalate e a produrre, conseguentemente, il venir meno della rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata. La Corte ha proceduto, quindi, alla parifica anche dei capitoli del rendiconto 2021 rimasti inizialmente sospesi. Con la successiva legge regionale 19 maggio 2023, n. 23, la Regione ha nuovamente legiferato sul tema, alla luce del decreto-legge 44/2023² approvato medio tempore dallo Stato. L'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 44 dispone che le regioni possano applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 165/2001, in tema di trattamento economico accessorio del personale degli uffici di staff degli organi politici, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Per effetto di tale previsione, il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto di Giunta e Consiglio regionale potrà consistere in un trattamento omnicomprensivo ed essere imputato direttamente al bilancio, anziché al Fondo salario accessorio del personale del comparto. Con la legge regionale 23/2023 si è confermata l'applicabilità anche alla Toscana dell'articolo 14 del decreto legislativo 165/2001, prevedendo l'abrogazione della legge regionale 2/2023 nonché la reviviscenza delle norme della legge regionale 1/2009, inerenti al trattamento economico e giuridico del personale di staff dei vertici regionali, che erano state oggetto di abrogazione o modifica ad opera della medesima legge regionale 2/2023. La nuova legge ha dettato, altresì una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022. Infatti ha confermato per l'anno 2022 l'imputazione al Fondo salario accessorio della spesa per gli emolumenti del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio, e nel contempo ha disposto l'incremento del Fondo e la rimodulazione in aumento del relativo tetto attraverso disposizioni derogatorie delle norme statali. Proprio su questi aspetti si è nuovamente appuntata l'attenzione dei giudici contabili della sezione regionale di controllo, in sede di parifica del rendiconto 2022, per i quali le uniche fonti legittimate dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

² Decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche).

all'incremento del Fondo e alla rimodulazione del relativo tetto di spesa sono il CCNL e la legge statale, e non certo la legge regionale. Pertanto, non sono stati parificati i due capitoli del bilancio 2022 che finanziano l'incremento del Fondo salario accessorio del personale di supporto agli organi politici per complessivi euro 2.077.138,64. Successivamente, la Regione ha impugnato presso la procura generale della Corte dei conti il capo della decisione n. 165/2023/PARI che non ha parificato i suddetti capitoli di spesa. Le sezioni riunite della Corte dei conti hanno controllato la legittimità della legislazione di spesa, ritenendola pregiudiziale alla verifica della legittimità dei saldi di spesa e delle relative coperture. Al termine di tale esame, le sezioni riunite hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge regionale 23/2023 ritenuto invasivo della sfera di competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" poiché dispone un incremento del Fondo per il salario accessorio non autorizzato dal CCNL e dalla legge statale che sono le uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Per i giudici contabili appare evidente l'illegittimità della previsione di una spesa da parte del legislatore regionale toscano privo della potestà legislativa in materia. La violazione del riparto delle competenze legislative determina una dinamica espansiva della spesa del personale regionale incidendo negativamente sugli equilibri di bilancio. Per i giudici non è quindi possibile procedere alla parificazione dei due capitoli inerenti a tale spesa senza sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme che la prevedono, ovvero l'articolo 4 della legge regionale 23/2023, nonché i corrispondenti articoli contenuti nella legge regionale 1/2009 che sono stati oggetto di reviviscenza e modifica ad opera della stessa legge regionale 23/2023. La questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni appare ai giudici contabili non manifestamente infondata poiché qualora tali titoli legislativi di spesa fossero dichiarati costituzionalmente illegittimi, la spesa dagli stessi prevista sarebbe priva di copertura finanziaria e quindi lesiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., con l'ulteriore conseguenza che sarebbe validato un risultato di amministrazione non corretto. Le sezioni riunite, pertanto, hanno sospeso il giudizio originato dal ricorso della Regione Toscana e disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Al momento della predisposizione della presente relazione la questione è "sub iudicis".

La disamina delle leggi continua con la 6 del 28 febbraio 2023, (Istituzione dell'elenco degli operatori economici della Giunta regionale da invitare alle procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici, nelle ipotesi previste dalla normativa vigente in materia di appalti. Modifiche alla l.r. 18/2019). Si tratta di un intervento legislativo proposto dalla Giunta regionale in prospettiva del termine della fase transitoria prevista dai decreti legge 76 del 2020 e 77 del 2021, e della piena applicazione della legge delega 78 del 2022, in particolare relativamente alla possibilità che venga meno, salvo casi eccezionali, di procedere a sorteggio degli operatori economici nelle procedure negoziate. Il meccanismo

del sorteggio viene sostituito dalla rotazione degli operatori iscritti negli elenchi. Da segnalare che l'iscrizione in elenco, nelle procedure negoziate, da strumento alternativo al bando o all'indagine di mercato seguiti da sorteggio, diviene strumento unico ordinario. Di conseguenza, si provvede a dotare gli uffici della Giunta regionale di un elenco degli operatori economici, articolato per soglie di importo e categorie di lavorazioni, da consultare nell'ambito delle procedure negoziate per l'affidamento di lavori nelle ipotesi previste dalla normativa vigente in materia di appalti pubblici. La legge prevede, altresì, la facoltà dell'utilizzo dell'elenco degli operatori economici della Giunta regionale anche da parte del Consiglio regionale e delle amministrazioni aggiudicatrici dell'intero territorio regionale, per assicurare in tal modo l'assolvimento del principio di rotazione attraverso lo scorrimento di un unico elenco utilizzato da più amministrazioni.

La legge regionale 28 febbraio 2023, n. 7 (Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici". Modifiche alla l.r. 18/2019), gergalmente definita dagli uffici "Il cuore oltre l'ostacolo", mira ad attribuire alla Giunta regionale il potere amministrativo di emanare linee guida valide per gli uffici regionali e degli enti dipendenti che contemplino quelle esigenze sociali specificate nell'articolo 30, comma 1, decreto legislativo 50/2016 da privilegiare nell'assegnazione degli appalti. La giurisprudenza ricorda come l'attribuzione al legislatore statale della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza risponde alla necessità di garantire una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Nell'alveo di questa normazione, appare di palmare evidenza, rientra anche la definizione dei criteri di aggiudicazione delle gare, ivi compresa la specificazione dei criteri premiali. Ancora la sentenza della Corte costituzionale 4/2022, nel soffermarsi sulla putativa invocazione dell'articolo 30 del codice dei contratti pubblici a suffragio della tesi di legittimità di una legge piemontese, nega recisamente che la fonte regionale possa integrare quelle esigenze (sociali, ambientali, o di altro genere) già individuate dal legislatore statale quali criteri che possano prevalere sul principio di stretta economicità. Occorre a questo punto porre l'attenzione proprio sull'ultimo ragionamento svolto dalla Corte, per cogliere un primo significativo elemento di diversità nella legge in esame, rispetto a molte, se non tutte, le fattispecie finora esaminate dalla giurisprudenza costituzionale, non solo nella citata sentenza, ma in una linea di pronunce ormai consolidata. A ben vedere i proponenti, con il primo comma dell'articolo 6 bis, che risulta di nuova introduzione nella legge regionale 18/2019, non integrano il novero delle "esigenze" in grado di prevalere sul principio di stretta economicità, di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici; al contrario, attribuiscono alla Giunta regionale la competenza ad emanare linee guida, che specifichino in concreto tali esigenze. La legge regionale semplicemente sancisce la necessità di tale individuazione, in realtà in astratto già possibile. A proposito del carattere di "necessità" dello strumento amministrativo delle linee guida, si osserva come

queste integrino direttive, in difetto delle quali l'azione dei dirigenti sarebbe impossibilitata negli aspetti discrezionali, ovvero gli uffici non sarebbero posti in grado di esercitare la discrezionalità che porti a privilegiare l'una o l'altra esigenza. La norma quindi rappresenta in modo plastico la ripartizione delle competenze tra organo politico e organi tecnici – amministrativi, propria dell'ordinamento costituzionale. In effetti, anche a livello di ordinamento regionale, l'articolo 2, comma 2, lettera d), della legge regionale 1/2009 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) riserva agli organi di direzione politica “la definizione delle priorità, dei piani e delle direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione”. Si può affermare che il primo comma della norma come approvata non pare quindi violare le competenze legislative esclusive dello Stato; tra l'altro, non constano precedenti in esatti termini nella giurisprudenza costituzionale. Venendo al secondo comma della norma, come approvata, il fatto che i proponenti si spingano a descrivere le esigenze sociali come rispondenti anche alla necessità di garantire un livello retributivo “adeguato ed attuale” dei lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario, rappresenta una sorta di “corto circuito”, rispetto al ragionamento sopra svolto. È chiaro che descrivere le esigenze sociali nel modo specificato rappresenta una esplicitazione che rischia di “autoconfessare” la volontà di integrare il novero delle esigenze in grado di prevalere sul principio di stretta economicità, già individuate dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, di cui si è discusso. È anche vero, però, che il coraggio dimostrato dal legislatore regionale può equivalere a gettare il “cuore oltre l'ostacolo”, in quella eterna battaglia a favore dell'elemento sociale in economia. Si segnala che la proposta di legge (pdl 171) era stata redatta dall'Ufficio legislativo su specifica richiesta dei proponenti che erano dieci consiglieri del gruppo Partito Democratico (PD). Durante i lavori d'aula è stato presentato un emendamento a firma di tre consiglieri del gruppo di Fratelli d'Italia (FdI) che mirava a sostituire il comma 2 del nuovo articolo 6 bis della legge regionale 18/2019³, come introdotto dalla proposta di legge, ma l'emendamento è stato respinto per motivi di merito.

Con la legge regionale 10 marzo 2023, n. 10⁴ è stata ratificata, ai sensi degli articoli 117, ottavo comma, della Costituzione e 68 dello Statuto, l'intesa sottoscritta tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. La competenza legislativa esercitata con la legge *de qua* è di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, trattandosi di organizzazione delle modalità di esercizio delle competenze regionali. In fase di istruttoria in commissione, non è stato ritenuto, tuttavia, di integrare in tal senso il preambolo,

³ Legge regionale 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti dei lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento dei lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

⁴ Legge regionale 10 marzo 2023, n. 10 (Ratifica dell'intesa tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).

citando anche il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, ancorché suggerito nella scheda di legittimità.

La legge regionale 14 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni in materia di modalità formative della polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020) verte sulla formazione e sull'aggiornamento del personale addetto al servizio di polizia locale, ambito di competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Non è stata tuttavia accolta, neanche in questo caso, la proposta della scheda di legittimità di specificare il generico riferimento all'articolo 117 della Costituzione contenuto nei 'visti' del preambolo con l'espressa indicazione del quarto comma del medesimo articolo. La formazione della polizia locale toscana, in base alla previgente disciplina, risultava essere svolta esclusivamente attraverso la Fondazione Scuola interregionale di polizia locale di Modena, di cui la Regione Toscana è stata socio fondatore. Con l'intervento normativo in esame viene meno l'attribuzione in via esclusiva alla Fondazione delle attività formative che potranno, per il futuro, essere svolte e gestite in modo differenziato.

Con la legge regionale 28 marzo 2023, n. 14⁵ sono state approvate le disposizioni di attuazione dell'articolo 34 bis dello Statuto, attraverso puntuali modifiche alla legge regionale 1 del 2009 che reca il testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale. L'articolo 2 della legge statutaria regionale 17 giugno 2022, n. 20 (Modifiche e integrazioni allo Statuto in materia di Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale e di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale)⁶ ha inserito l'articolo 34 bis nello Statuto, istituendo la figura del Sottosegretario alla presidenza, con la funzione di coadiuvare il Presidente della Giunta regionale nello svolgimento dei compiti inerenti al suo mandato ed affidandone l'eventuale nomina al Presidente medesimo. Per assicurare l'efficace svolgimento dei compiti affidati al Sottosegretario alla presidenza, la legge in esame provvede a dotare tale nuova figura di una struttura di assistenza, parametrata su quella già prevista per gli assessori, prevedendo però una unità di personale in meno rispetto alla dotazione massima delle segreterie di assistenza agli assessori. In aula sono stati approvati quattro emendamenti, tesi a realizzare un minore esborso economico, la cui sostanza, oltre alla riduzione del numero degli addetti rispetto a quanto prevedeva il testo originario della proposta di legge, consiste nell'introduzione dell'obbligo di attingere dal personale regionale tutti i collaboratori, tranne il responsabile della segreteria, che può essere liberamente scelto tra i soggetti in possesso della professionalità richiesta.

La medesima legge statutaria n. 20 del 2022, oltre ad inserire l'articolo 34 bis, ha modificato anche l'articolo 14 dello Statuto reintroducendo, nell'Ufficio di

⁵ Legge regionale 28 marzo 2023, n. 14 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 34 bis dello Statuto. Modifiche alla l.r. 1/2009).

⁶ Per la legge statutaria n. 20 del 2022 si rinvia al Rapporto sulla legislazione - anno 2022 - Relazione sulle politiche istituzionali, par. 1 Leggi di modifiche statutarie.

presidenza del Consiglio regionale, i Segretari questori con il compito di coadiuvare il Presidente del Consiglio regionale nell'applicazione del regolamento e nell'assicurare la regolarità dello svolgimento dei lavori dell'assemblea. Dal momento che le funzioni attribuite al Sottosegretario alla presidenza della Giunta regionale, di cui alla legge regionale 14 di cui sopra, risultano ampie e di particolare pregnanza, tali da non consentire, per l'impegno richiesto e per i loro eventuali contenuti, la conciliabilità con altre funzioni istituzionali di rilievo consiliare, si è ritenuto necessario prevedere, con la successiva legge regionale 28 marzo 2023, n. 15⁷, l'incompatibilità della figura del Sottosegretario alla presidenza della Giunta regionale con una serie di cariche elencate nell'articolo 1, ovvero componente dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale; Presidente e vicepresidente di gruppo consiliare nonché componente dell'Ufficio di presidenza di commissione consiliare permanente. Nel caso in cui la nomina a Sottosegretario sia conferita ad un soggetto che ricopre una delle predette cariche, lo stesso viene invitato a rimuovere la situazione d'incompatibilità. Qualora la situazione non sia rimossa entro dieci giorni dal ricevimento dell'invito, il Consiglio regionale dichiara il soggetto decaduto dalla carica già rivestita. Si ricorda, infine, che il Consiglio regionale, con l'ordine del giorno 12 ottobre 2021, n. 185, collegato alla legge regionale statutaria 20/2022, si era impegnato a disciplinare i trattamenti economici delle figure dei Segretari questori e del Sottosegretario alla presidenza della Giunta regionale in modo tale da non comportare oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. Pertanto, con la legge regionale 15 sono state approvate anche modifiche alla legge regionale 3/2009 con la previsione delle nuove figure istituzionali e la rideterminazione delle percentuali dell'indennità di funzione e del rimborso spese per l'esercizio del mandato spettanti ai consiglieri regionali, al Presidente ed ai componenti della Giunta regionale in modo tale da assorbire i costi derivanti dalle quote da destinarsi alle nuove cariche, nel rispetto dell'ordine del giorno 185/2021.

Il Consiglio regionale, in seguito all'approvazione della legge regionale 5 marzo 2021, n. 10 (Celebrazione della Festa dell'Europa. Modifiche alla l.r. 26/2009), celebra annualmente la Festa dell'Europa mediante l'organizzazione di eventi e iniziative *“volte alla promozione dell'integrazione europea e alla conoscenza delle istituzioni e delle politiche dell'Unione europea, con particolare attenzione alle iniziative dirette al consolidamento dell'identità europea fra i giovani”*. Nell'ambito del programma di tali iniziative per l'annualità 2022, disposto dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale d'intesa con l'Ufficio di presidenza della Commissione consiliare politiche europee e relazioni internazionali, è stato previsto il *“Premio miglior tesi di laurea David Sassoli”* da assegnare alle tesi di laurea discusse negli atenei toscani sul tema *“l'Europa, le Regioni e i Cittadini”*. Anche alla luce dell'importante riscontro ottenuto dall'iniziativa, si è ritenuto opportuno stimolare e valorizzare in modo permanente

⁷ Legge regionale 28 marzo 2023, n. 15 (Disposizioni di attuazione degli articoli 14 e 34 bis dello Statuto. Modifiche alla l.r. 3/2009).

l'apporto degli studenti alla diffusione della cultura europea rendendo parimenti onore ad una delle personalità che si è contraddistinta per aver contribuito in modo decisivo a promuovere la conoscenza delle istituzioni e dei valori comuni europei. In quest'ottica, con la legge regionale 10 maggio 2023, n. 21, si introduce all'interno della legge regionale 26/2009 la esplicita previsione del "Premio di laurea David Sassoli" al fine di renderlo un'iniziativa strutturale da organizzare annualmente nell'ambito delle celebrazioni afferenti alla Festa dell'Europa. La legge rinvia poi ad una deliberazione dell'Ufficio di presidenza, adottata d'intesa con l'ufficio di presidenza della commissione consiliare per le politiche europee per la determinazione del programma, delle modalità organizzative e del relativo finanziamento del premio di laurea.

La prima legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2023 (l.r. 11 maggio 2023, n. 22) si presenta con un tratto di originalità in quanto, oltre al carattere meramente manutentivo di alcune disposizioni, prevede anche l'attuazione di specifici impegni assunti con il Governo a seguito di esame di leggi regionali del 2022. Si ricordano preliminarmente i contenuti propri della legge di manutenzione, che sono definiti dall'articolo 13, comma 1, della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione):

- a) correzione di errori materiali o imprecisioni;
- b) adeguamento dei rinvii interni ed esterni;
- c) inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali;
- d) adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale;
- e) interpretazione autentica di disposizioni regionali.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede inoltre che *“Con una unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia”*. Come sopra ricordato, la prima legge di manutenzione per l'anno 2023 innova rispetto al carattere singolo, per anno di riferimento, degli interventi manutentivi, focalizzandosi per ragioni di celerità sull'adempimento di impegni modificativi, di carattere meramente tecnico, di leggi regionali. Secondo una apprezzabile prassi ormai consolidata, infatti, nel rispetto del principio di leale collaborazione, gli uffici governativi che esaminano le leggi regionali contattano le strutture della Giunta regionale (di solito il settore Attività legislativa e giuridica e, per le tematiche finanziarie, la Direzione Programmazione e bilancio) esponendo in anticipo i motivi di perplessità, in modo che la Regione possa fornire spiegazioni o controdeduzioni, e segnalando eventuali imprecisioni o errori materiali immediatamente rilevabili. Sempre nell'ambito di questi contatti, che precedono di poco le sedute del Consiglio dei ministri a ridosso dei termini per

L'eventuale impugnazione davanti alla Corte costituzionale delle leggi regionali, il Governo manifesta la disponibilità a non sollevare questioni di legittimità su specifiche disposizioni purché la Regione si impegni a una tempestiva modifica delle stesse per superare le perplessità, non di rado concordando anche la stesura formale della modifica stessa. Tali impegni sono sottoscritti dal Presidente della Giunta regionale e trasmessi al Governo. In ragione del carattere tecnico e sostanzialmente “vincolato” dall’impegno si ritiene che quanto contenuto nella predetta legge, ossia un articolato specifico in cui trovano posto, appunto, le traduzioni normative dei menzionati scambi, integri le fattispecie previste dal comma 1, lettera a) e dal comma 2 del citato articolo 13 della legge regionale 55/2008.

Con la legge regionale 18 luglio 2023, n. 27⁸, è stato previsto il riordino dell'assetto organizzativo del servizio civile regionale, da attuarsi anche in parallelo con la riorganizzazione del servizio civile universale, operata dal legislatore statale. Si ricorda che a partire dalla sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2004, n. 228, è stata legittimata la possibilità di istituire un servizio civile regionale autonomo, specificando che le regioni hanno la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio regionale, purché diverso da quello nazionale: la Regione Toscana ha quindi approvato la legge regionale 35/2006 ed emanato il relativo regolamento attuativo. A seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 40/2017, è emersa la necessità di un riordino del sistema regionale di servizio civile di cui alla legge regionale 35/2006 e, pertanto, vengono introdotte alcune modifiche alla legge base. Occorre dare atto del completo accoglimento delle osservazioni della scheda di legittimità nel corso dell’esame della proposta di legge in commissione. Le tematiche che preoccupavano l’ufficio legislativo riguardavano la necessità di coordinare la prevista abolizione del certificato di idoneità dei giovani ammessi al servizio civile con il permanere di una copertura assicurativa per infortunio e la tutela della giovane che fosse costretta ad interrompere il servizio civile, a causa del periodo di astensione obbligatoria dalle mansioni in senso lato lavorative durante la gravidanza. Il livello fondamentale dei principi della tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro (o comunque di prestazione di attività a fronte di contratto) e della tutela della maternità aveva indotto l’ufficio legislativo a non limitarsi a rimarcare problematicità, ma a spingersi a proporre l’inserimento di formulazioni tecniche (almeno nella forma dello scheletro) di carattere necessitato.

Si segnala che per il terzo anno consecutivo, la legge generale di manutenzione dell’ordinamento regionale prende casualmente il medesimo numero, ovvero il n. 29. La predetta legge contempla interventi su regolamenti ed altri atti deliberativi già disciplinati dalle leggi di settore modificate; non si tratta in alcun caso di regolamenti di attuazione della legge de qua. In generale, alcune osservazioni contenute nella scheda di legittimità hanno dato luogo ad una

⁸ Legge regionale 18 luglio 2023, n. 27 (Riordino dell'assetto organizzativo del servizio civile regionale. Modifiche alla l.r. 35/2006).

riscrittura del testo normativo sostanzialmente conforme alle osservazioni, oltre che ad una fattiva collaborazione con gli omologhi uffici della Giunta regionale, sia per quanto riguarda la tecnica legislativa in generale, sia per quanto riguarda la valutazione della natura manutentiva delle disposizioni. In aula, poi non sono stati approvati emendamenti.

Per la legge regionale 31 luglio 2023, n. 31 (Disciplina delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze in materia ambientale. Costituzione, in via transitoria, di ufficio comune per l'esercizio associato delle funzioni provinciali e della Città metropolitana di Firenze in materia di bonifica dei siti inquinati. Modifiche alla l.r. 25/1998, alla l.r. 30/2009 e alla l.r. 22/2015) si rinvia alla relazione "Politiche per la tutela dell'ambiente". Analogamente, si rinvia ad altra relazione, quella sulle "Politiche per la mobilità e le infrastrutture", per la legge regionale 12 dicembre 2023, n. 46 (Disposizioni in materia di personale dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012).

2. LE LEGGI DI NATURA FINANZIARIA

Nel corso dell'anno preso in considerazione sono state approvate dalla Prima Commissione le seguenti leggi di natura finanziaria. Si inizia con la legge regionale 19 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025. Prima variazione) con la quale si provvede all'adeguamento degli stanziamenti di spesa del bilancio di previsione finanziario 2023-2025, annualità 2023, al fine di recuperare le risorse finanziarie necessarie ad assicurare l'equilibrio economico del bilancio consolidato del servizio sanitario regionale 2022. Tale adeguamento si concretizza nella iscrizione di maggiori spese alla cui copertura si provvede attraverso l'utilizzo degli accantonamenti di bilancio. Con la legge regionale 25 sono stati approvati interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023-2023, a sua volta approvata con la legge regionale n. 26. Con la legge regionale 31 luglio 2023, n. 33, è stato approvato l'assestamento del bilancio di previsione finanziario 2023-2025. Con la legge regionale 27 novembre 2023, n. 42 sono stati approvati interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2023-2025. Si tratta di legge che reca alcuni interventi a carattere prettamente discrezionale, espressione di scelte di merito e le stesse disposizioni presentano un certo carattere di eterogeneità. In aula, sono stati presentati ed approvati emendamenti di Giunta, aventi, tra l'altro, ad oggetto la sicurezza urbana e l'educazione alla legalità, oltre che la materia sanitaria. Alcune osservazioni contenute nella scheda di legittimità, relative in particolare all'articolo 31 (già 26, nel testo della proposta di legge n. 224), hanno dato luogo ad una riscrittura del testo normativo sostanzialmente conforme alle osservazioni, oltre che ad una fattiva collaborazione con gli omologhi uffici della Giunta regionale. Le osservazioni riguardavano, appunto, proprio l'articolo 26 della proposta, nei termini che seguono. In merito all'erogazione a privati di contributi per le attività ricettive in zone turistico-sciistiche, il testo rinvia ad una deliberazione della Giunta regionale la determinazione delle "modalità di

erogazione e rendicontazione...” delle risorse. L’espressione, pur presentandosi come corretta sul piano della ripartizione di competenza fra legge ed atti amministrativi, pare tacere sui criteri di concessione del contributo. Tali aspetti sono oggetto di quella che potremmo definire una “riserva di fonte” nel nostro ordinamento giuridico, recata a livello di legge ordinaria dall’articolo 12 della legge 241/1990. Questa disposizione è attuativa degli articoli 3 e 97 della Costituzione, relativamente alla necessità di garantire parità di accesso alle contribuzioni pubbliche a tutti i cittadini e, nello stesso tempo, il buon andamento dell’azione amministrativa. La disposizione della legge 241/1990, la legge generale in materia di procedimento amministrativo, impone che le amministrazioni procedenti predeterminino, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, criteri e modalità cui attenersi per l’attribuzione di qualsiasi vantaggio economico. L’assenza di vincoli, da prevedersi in atti di rango normativo, alla discrezionalità nell’attribuzione di vantaggi economici è fonte di illegittimità degli atti (Cons. Stato, sez. V, n. 7845/2019; Corte Conti, sez. giurisdizionale Lombardia, 15 marzo 2011, n. 145). L’espressione “forme previste dai rispettivi ordinamenti” è da intendersi, nel caso della Regione, se non come una vera e propria riserva di legge, come una riserva di normazione almeno alla fonte regolamentare. Le “forme” sono infatti da identificarsi con le fonti del diritto (nell’ordinamento regionale: Statuto, legge, regolamento; parere della Sezione di controllo della Corte dei conti Valle D’Aosta 10 ottobre 2013, n. 18). In difetto, devolvendo la definizione dei criteri di concessione dei contributi all’attività amministrativa, la garanzia costituzionale risulterebbe svuotata. Si aggiunga che il secondo comma dell’articolo 12 della legge 241/1990 impone che dagli atti di attribuzione in concreto dei vantaggi economici debba risultare il rispetto dei criteri predeterminati di cui al comma 1: è evidente, in tale situazione, che la predeterminazione, fungendo da parametro di legittimità per i provvedimenti, deve rivestire almeno la forma normativa secondaria, cioè regolamentare. Non può trattarsi di altro atto di semplice amministrazione attiva, dello stesso rango dei provvedimenti attuativi. Inoltre, in questi casi, si ravvisa, fra l’altro, la necessità di prevedere una norma di chiusura, che raccordi il numero di domande ammesse con lo stanziamento complessivo, onde evitare l’incapienza dello stesso (ad esempio prevedendo un meccanismo di riduzione proporzionale dei contributi astrattamente spettanti). Questi ultimi aspetti risultano particolarmente pregnanti alla luce del fatto che, una volta riconosciuto il contributo, la sua erogazione (o l’eventuale revoca come conseguenza dell’inadempimento del beneficiario) presuppongono situazioni giuridiche di diritto soggettivo, con conseguente attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario (Cass. SS.UU. ord. 25213/2020, C.d.S. A.P. 6/2014). La legge regionale 43 ha approvato la terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2023 – 2025. Si ricordano infine la legge regionale 28 dicembre 2023, n. 48 (Legge di stabilità per l’anno 2024), la legge regionale 28 dicembre 2023, n. 49 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l’anno 2024), la legge regionale 28 dicembre

2023, n. 50 (Bilancio di previsione finanziario 2024 – 2026), e la legge regionale 29 dicembre 2023, n. 51 (Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Toscana colpiti dai recenti eventi emergenziali).