

POLITICHE ISTITUZIONALI

Paola Garro

La Prima Commissione consiliare permanente (Affari istituzionali, programmazione, bilancio) nel periodo considerato dal presente Rapporto sulla legislazione ha approvato complessivamente 23 leggi. Di queste, 9 hanno natura finanziaria consistenti in: variazioni di bilancio (ll.rr. 14, 39, 53 e 60, quest'ultima reca l'approvazione del bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027); collegati normativi alle variazioni di bilancio e alla legge di stabilità, caratterizzati propriamente dalla concessione a pioggia di contributi a favore di varie realtà soprattutto locali (ll.rr. 13, 38, 59), legge di stabilità per l'anno 2025 (l.r. 58) e assestamento (l.r. 29). Quest'ultima legge è sostanzialmente una variazione di bilancio che prende atto del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023; nel caso specifico, inoltre, si è provveduto a recepire le indicazioni formulate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti in sede di attività istruttoria preliminare al giudizio di parifica al rendiconto 2023. Con la legge regionale 25 si è provveduto all'annuale manutenzione della legislazione regionale - così come previsto dall'articolo 13, comma 1, della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) - attraverso, se del caso, la correzione di errori materiali o imprecisioni; l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni europee, nazionali o regionali; l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale; l'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

Al netto, dunque, dei suddetti interventi normativi, si procede di seguito a segnalare le leggi, tra quelle approvate, che presentino peculiarità significative.

La prima legge da segnalare, è proprio la legge regionale 24 gennaio 2024, n. 1 (Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale) con la quale, al fine di consentire l'efficace espletamento delle procedure di reclutamento di personale appartenente ai profili professionali di operatore sociosanitario, viene disposta la proroga di un anno della validità delle graduatorie di pubblico concorso per tale profilo professionale. Si ricorda, a tal proposito, che a livello di legge statale vige l'articolo 35 ter del decreto legislativo 165/2001 che fissa in due anni la durata ordinaria delle graduatorie dei pubblici concorsi. Tale norma fa salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali. Quest'ultima previsione sembrerebbe, quindi, sufficiente ad escludere la configurazione di un livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Non si ravvisa dunque l'esistenza di una prerogativa in termini di competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla estensione temporale della validità delle graduatorie. Sul punto si registra, anzi, una costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la disciplina delle graduatorie, in quanto provvedimento conclusivo delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (Regione,

enti dipendenti, aziende ed enti del SSR), afferisce a profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e rientra nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Con la conseguenza che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni, nel rispetto dei limiti costituzionali ed in particolare dei principi di buon andamento e imparzialità.

Con la legge regionale 22 febbraio 2024, n. 7 (Disposizioni in materia di programmazione e bilanci degli enti dipendenti. Modifiche alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 24/2000, 32/2002, 40/2005, 30/2009, 39/2009, 65/2010, 23/2012, 80/2012, 30/2015, 22/2016) è esercitata la potestà legislativa sia residuale regionale che concorrente. Infatti, essa reca disposizioni in materia di programmazione e bilanci degli enti dipendenti e si ascrive principalmente alla competenza legislativa regionale di tipo residuale prevista dall'articolo 117, quarto comma, della Costituzione; ma la materia interseca trasversalmente sia la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici ex articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sia la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione. L'intervento normativo è finalizzato, in primo luogo, alla semplificazione e allo snellimento del procedimento di approvazione degli strumenti della programmazione degli enti dipendenti; provvede, inoltre, a variare la terminologia di tali strumenti in linea con quella contenuta nel decreto legislativo 118 del 2011. Destinatari sono, pertanto, gli enti dipendenti della Regione Toscana, per i quali il decreto legislativo 118/2011 individua, quali strumenti della programmazione, il piano delle attività o piano programma di durata triennale, il budget economico di durata triennale e il piano degli indicatori di bilancio. L'adeguamento terminologico degli strumenti previsionali degli enti dipendenti predisposto allo scopo di uniformare la legislazione regionale a quella statale contenuta nel decreto legislativo 118 del 2011 si presenta, tuttavia, non in linea con la previsione statutaria di cui all'articolo 37 dove permane la definizione di bilanci preventivi. Tra le variazioni rilevanti, si segnala l'approvazione annuale da parte della Giunta regionale degli indirizzi specifici agli enti dipendenti nella stessa seduta in cui viene adottata la proposta di legge regionale di bilancio di previsione, e comunque non oltre il 30 novembre dell'anno di riferimento; questa tempistica consente di poter fornire gli indirizzi del triennio successivo in linea con gli stanziamenti del bilancio regionale per il medesimo periodo. Si precisa, infine, che gli indirizzi per la destinazione degli utili di esercizio conseguiti dagli enti dipendenti sono dettati con deliberazione della Giunta per gli enti dipendenti e sono invece approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta per quegli enti dipendenti che svolgono funzioni di consulenza sia per la Giunta che per il Consiglio.

Con la legge regionale 30 aprile 2024, n. 15 (Disposizioni organizzative per le procedure di gara. Modifiche alla l.r. 38/2007) sono state approvate disposizioni organizzative per le procedure di gara. La legge, che contiene interventi che possono ascrivere all'ambito delle misure organizzative ed ordinamentali della Regione e degli enti strumentali, costituisce principalmente esercizio della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento degli uffici regionali (art. 117, quarto comma, Cost.), intersecando - ma senza violarne i confini in termini di competenza legislativa -, anche la materia della tutela della concorrenza, di rigorosa spettanza statale (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.). A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 36/2023¹, avvenuta il 1° luglio 2023, risulta innovata la normativa in materia di contratti pubblici e dunque la legge regionale ha inteso anticipare alcuni aspetti di quella che dovrà essere una generale revisione della legge regionale 38/2007². Pertanto, proprio nelle more di tale revisione, allo scopo di fornire indicazioni agli uffici regionali, la legge provvede intanto a disciplinare un nuovo modello organizzativo regionale che prevede la nomina del responsabile unico del procedimento (RUP) e dei responsabili del procedimento "di fase" di cui al decreto legislativo 36/2023 e a dettare le disposizioni organizzative per la verifica della documentazione amministrativa, per lo svolgimento delle funzioni di presidente di gara, nonché per l'approvazione degli atti di programmazione degli acquisti di beni e servizi e dei lavori pubblici della Giunta. È prevista una deliberazione della Giunta regionale (di natura non regolamentare) per adottare le disposizioni attuative della legge; mentre, per il Consiglio regionale, è previsto il rinvio al regolamento di contabilità. In questo caso si tratta di un rinvio totalmente devolutivo, ovvero di individuazione completa delle fattispecie, non semplicemente attuativo.

La legge regionale 14 maggio 2024, n. 17 (Disposizioni in materia di promozione della circolazione dei crediti fiscali) reca disposizioni in materia di promozione della circolazione dei crediti fiscali e nella versione finale risulta dalla fusione dei due testi delle proposte di legge 219 e 221, come rielaborati da un apposito gruppo di lavoro. Essa interviene sulla possibilità di ammettere gli enti pubblici economici regionali e talune società partecipate a rendersi cessionari dei crediti fiscali derivanti dal cosiddetto "super bonus edilizio", vista la puntuale eccezione al divieto valido in generale per gli enti pubblici, di cui al decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito in legge 38/2023³. Tale possibilità avrebbe la finalità di concorrere all'efficientamento energetico degli edifici, in quanto i cosiddetti bonus fiscali sono riconosciuti dalla legge statale a favore dei proprietari

¹ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209).

² Legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro).

³ Legge 11 aprile 2023, n. 38 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020).

che investono risorse in operazioni di ristrutturazione mirate all'ottimizzazione delle strutture e dei materiali dal punto di vista del risparmio energetico e del rispetto ambientale. Dal punto di vista delle disposizioni procedurali, in seno al gruppo di lavoro è stata fatta presente la stringente necessità che i criteri per l'acquisto dei crediti fiscali fossero specificati in legge, al fine del rispetto dell'articolo 12 della legge 241/1990, oltre che dell'articolo 3 della Costituzione. Inoltre, a differenza di altre regioni, si è stabilito che la garanzia pro soluto, prevista come condizione di cessione specificata in legge, non fosse riferibile all'ipotesi di credito sotto sequestro, poiché questo avrebbe potuto minare le regole della compensazione civilistica, riservate alla potestà legislativa statale. Ancora dal punto di vista delle disposizioni procedurali, la previsione di un obbligatorio accantonamento per gli acquisti di questa tipologia di crediti risponde ad una *ratio* di prudenza nella gestione del coordinamento delle finanze pubbliche di gran lunga prevalente rispetto alla riserva alla potestà statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Infine, la prudente valutazione degli organi di revisione contabile, prevista dalla legge, investe anche la valutazione delle circostanze che potrebbero impedire la compensazione dei crediti ex articolo 4 del decreto-legge 39/2024⁴, ovvero presenza di iscrizioni a ruolo di somme dovute all'erario.

A fronte del ritardo con cui è stato approvato solo a luglio del 2023 (con la risoluzione n. 239) il Piano regionale di sviluppo (PRS) 2021-2025 - ritardo che ha determinato, a cascata, la necessità dello slittamento dei termini per l'approvazione dei piani attuativi del nuovo ciclo della programmazione regionale - si è dovuto intervenire con la legge regionale 31 luglio 2024, n. 32 (Disposizioni in materia di programmazione regionale. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 39/2000, 40/2005, 9/2010, 55/2011, 1/2015) per disporre, per la vigenza del PRS 2021-2025, la proroga di piani e programmi regionali attuativi del precedente PRS 2016-2020 allo scopo di assicurare il coordinamento di quest'ultimi con il nuovo ciclo della programmazione di cui al PRS 2021-2025 consentendo continuità all'azione amministrativa. Inoltre, attraverso l'inserimento di una disposizione transitoria, si è inteso disciplinare anche la programmazione dei nuovi piani e programmi attuativi del PRS 2021-2025 che entrano in vigore nel corso della undicesima legislatura, ai quali si riconosce una validità pluriennale oltre i termini di durata della legislatura di riferimento, fatta comunque salva la riserva del Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico-programmatico, di dare indicazioni nel contenuto del nuovo PRS, per una loro riprogrammazione. Nella scheda di legittimità, l'ufficio ha evidenziato come le previsioni di cui agli articoli 1 (proroga del piano sanitario e sociale integrato), 2 (proroga del piano per la qualità dell'aria ambiente) e 5 costituiscono una deroga

⁴ Decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39 (Misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria).

implicita alla norma contenuta nella legge ordinamentale in materia di programmazione regionale. Invero, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, della legge regionale 1/2015 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili Modifiche alla l.r. 20/2008) i piani e i programmi rimangono in vigore fino alla loro riprogrammazione nell'ambito del nuovo PRS e comunque non oltre dodici mesi dall'approvazione dello stesso. Sulla base del principio della successione di leggi nel tempo, la legge posteriore può derogare alla legge precedente e ciò non determina, l'illegittimità della previsione, pur introducendo, come nel caso di specie, un elemento di incoerenza con l'ordinamento regionale vigente.

La legge regionale 31 luglio 2024, n. 33 (Disposizioni in tema di sostituzione temporanea dell'Avvocato generale. Modifiche alla l.r. 1/2009) interviene a disciplinare la sostituzione temporanea dell'Avvocato generale della Regione Toscana, in caso di vacanza dell'incarico, stabilendo che il Presidente della Giunta possa conferire temporaneamente il relativo incarico al Direttore generale, che, a sua volta, si avvale di un dirigente dell'avvocatura per le funzioni difensionali.

La legge regionale 22 ottobre 2024, n. 41 (Disposizioni concernenti il fondo regionale per la montagna. Modifiche alla l.r. 68/201) consente che, per determinate materie non gestite dalle unioni dei comuni (derivanti dalla trasformazione delle comunità montane o comunque con rilevante superficie in territorio montano), anche singoli comuni che ne fanno parte possano essere destinatari di contributi del Fondo per la montagna, quando la Giunta regionale ravvisi l'impellenza di un intervento di immediata rilevanza e necessità. Si aggiunge che tale legge opera un profondo cambiamento rispetto al quadro normativo precedente, in quanto fino ad oggi singoli comuni potevano beneficiare di questa possibilità solo se esterni alle unioni.

La legge regionale 6 novembre 2024, n. 45 (Disposizioni in tema di pubblicità e trasparenza per gli oneri di difesa nei procedimenti di responsabilità dei dipendenti regionali. Modifiche alla l.r. 63/2005) reca disposizioni in tema di pubblicità e trasparenza per gli oneri di difesa nei procedimenti di responsabilità dei dipendenti regionali e fornisce attuazione alla previsione del CCNL del comparto Autonomie locali, secondo la quale, qualora si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile, contabile o penale a carico di un dipendente, per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti di ufficio, l'amministrazione assume a proprio carico gli oneri di difesa, attraverso il coinvolgimento dell'Avvocatura regionale, che predispone un elenco di professionisti legali a cui gli interessati possono rivolgersi. Sono naturalmente esclusi i casi di conflitto di interessi. Le modalità per l'ammissione alla procedura e per la pubblicazione dell'elenco dei difensori sono stabilite con provvedimento dell'Avvocato generale. In questo modo si fornisce anche una base legale alla pubblicazione dei dati personali (ovviamente non sensibili), contenuti nell'elenco dei difensori.

La legge regionale 7 novembre 2024, n. 46 (Ordinamento del Bollettino ufficiale e delle banche dati della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti. Modifiche alla l.r. 23/2007) opera un riordino complessivo della struttura del Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT) in particolare introducendo una Parte IV, finora non prevista, da dedicarsi alla pubblicazione di atti gestionali, contenenti dati personali. Inoltre, conferisce valore di ufficialità alla pubblicazione in banca dati - peraltro già esistente - degli atti amministrativi, quando non diversamente pubblicati a termine di legge.

La legge regionale 7 novembre 2024, n. 47 (Ulteriori disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del patrimonio paesaggistico. Modifiche alla l.r. 18/2017), che reca disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e per la valorizzazione del patrimonio paesaggistico, è stata oggetto di esame congiunto delle commissioni prima e quinta e pertanto, per essa, si rinvia alla trattazione contenuta nel paragrafo intitolato Politiche per la cultura.

Con la legge regionale 2 dicembre 2024, n. 54 (Proroga dell'ufficio comune per l'esercizio in via transitoria delle funzioni delle province e della Città metropolitana in materia di bonifica dei siti inquinati. Interventi di manutenzione e modifiche alla l.r. 25/1998) si dispone la proroga di due anni del periodo transitorio durante il quale è prevista la possibilità per le province e la Città metropolitana di Firenze di avvalersi dell'Ufficio comune – istituito dalla legge regionale n. 31/2023 – per l'esercizio delle funzioni in materia di bonifica dei siti inquinati. La proroga, prevista alla data del 31 dicembre 2026, si rende necessaria poiché gli enti cui sono state riattribuite – sempre con la legge regionale n. 31/2023 – le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati, stanno ancora procedendo alla riorganizzazione delle proprie strutture al fine di poter poi esercitare autonomamente tali funzioni. Essendo stata la legge esaminata congiuntamente dalle commissioni prima e quarta, si rinvia alla trattazione contenuta nel paragrafo intitolato Politiche per la tutela dell'ambiente. Anche per altre due leggi che sono state oggetto di esame congiunto da parte della Prima e della Quarta Commissione (ll.rr. 51 e 57) si rinvia alle relative trattazioni contenute nella relazione Politiche per la mobilità e le infrastrutture.