

POLITICHE ISTITUZIONALI

Paola Garro

Le leggi approvate dalla Prima Commissione consiliare permanente (Affari istituzionali, programmazione, bilancio) nel periodo considerato dal presente Rapporto sulla legislazione possono sostanzialmente raggrupparsi in 3 categorie: la prima comprende due leggi statutarie con le quali sono state previste modifiche dello Statuto; la seconda annovera le leggi di natura finanziaria e nella terza si raggruppano le numerose leggi di modifica della legislazione vigente.

La Prima Commissione ha altresì approvato la legge regionale 5 (Disposizioni in materia di dotazione organica e fondo per la retribuzione di posizione e di risultato per le figure apicali della Regione) che rappresenta lo sviluppo logico dell'entrata in vigore della legge regionale 22 del 2021, che ha riportato nella dotazione organica dei dirigenti le figure apicali (direttori, segretario generale ed equiparati). Dopo la descritta operazione, il ruolo dirigenziale viene incrementato del numero corrispondente di unità. Inoltre, il fondo per la retribuzione accessoria dei dirigenti viene incrementato della cifra corrispondente alla retribuzione di posizione e di risultato delle figure direttoriali. La legge in esame interessa principalmente la materia del coordinamento della finanza pubblica, come noto ascritta alla competenza legislativa concorrente Stato - Regione. Essa nasce proprio per adeguare la legislazione regionale ai principi fondamentali delle leggi statali, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, in merito alla corretta imputazione in bilancio della spesa per il personale. Risulta, di riflesso, interessata anche la materia dell'ordinamento degli uffici regionali, di competenza legislativa residuale regionale.

In congiunta con la Quinta Commissione consiliare, nell'ultima seduta dell'anno, tradizionalmente dedicata alla manovra di bilancio, è stata approvata anche la legge regionale 48/2022 (Terme di Montecatini S.p.A. Acquisizione al patrimonio regionale degli immobili denominati "Terme Tettuccio", "Terme Regina" e "Terme Excelsior). La legge, che verte in materia di patrimonio regionale (art. 119, quinto comma, Cost.) e di coordinamento della finanza pubblica, materia di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), mira in particolare ad autorizzare la Regione a presentare una proposta irrevocabile di acquisto, onde includere nel patrimonio regionale tre immobili di particolare pregio, indicati nel titolo della legge e facenti parte del complesso termale di Montecatini.

Per completezza, si segnalano anche due leggi proposte dall'Ufficio di presidenza ed esaminate ed approvate direttamente in aula, senza il preventivo esame della commissione. Si tratta della legge regionale 19/2022 (Disposizioni in materia di rimborso spese dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009) e

della legge regionale 22/2022 (Iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione rivolte alle nuove generazioni. Rifinanziamento di interventi della l.r. 3/2022). A questo proposito si ricorda che, con la legge regionale 3/2022, il Consiglio regionale aveva inteso sostenere finanziariamente progetti presentati dai comuni e finalizzati allo svolgimento di iniziative di promozione sociale, culturale e di aggregazione sociale, nonché iniziative individuate direttamente dall'Ufficio di presidenza. A fronte delle numerose domande di adesione, si è ritenuto opportuno, con la legge regionale 22, prevedere ulteriori stanziamenti di risorse per consentire il finanziamento del maggior numero di progetti e di iniziative, utilizzando la disponibilità di una quota libera dell'avanzo di amministrazione quale risultata dall'assestamento delle previsioni di bilancio del Consiglio 2022-2023-2024.

1. LEGGI DI MODIFICHE STATUTARIE

La prima delle due modifiche dello Statuto è stata approvata con la 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). Tale legge è stata approvata in prima lettura direttamente in aula il 12 ottobre 2021 ed in seconda lettura il 9 febbraio 2022, previa rituale istruttoria in commissione. Ha previsto l'ampliamento dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, che da cinque componenti passa a sette, essendo previsti in aggiunta due segretari questori, e l'istituzione della nuova figura del sottosegretario alla presidenza, scelto fra i consiglieri regionali, che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte e senza diritto di voto.

Va segnalato che la proposta originariamente presentata dalla Giunta regionale constatava di due distinti oggetti poiché nasceva, in primo luogo, con l'intento di intervenire sulla composizione della stessa Giunta, elevando da otto a nove il numero degli assessori, e poi anche di istituire la figura del sottosegretario alla presidenza della Giunta. Per quanto riguardava l'elevazione del numero degli assessori, l'ufficio legislativo, in sede istruttoria, ha ricordato che l'articolo 14, comma 1, lett. a), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 148/2011) prevede che il numero dei consiglieri delle regioni con popolazione compresa fra 2 e 4 milioni di abitanti sia pari o inferiore a 40, *non computandosi il Presidente della Giunta regionale*. Il comma 2, lett. b), del medesimo articolo 14, fissa il numero massimo degli assessori in ciascuna Regione nella misura di un quinto dei consiglieri, senza ripetere però l'inciso che esclude dal computo il Presidente della Giunta regionale, consigliere a tutti gli effetti; inoltre, consente l'arrotondamento per eccesso di tale frazione. In altre parole risulterebbe consentito calcolare la frazione di un quinto su 41 consiglieri, con ciò ottenendosi un numero pari ad 8,2 da arrotondare a 9. Questa

interpretazione è stata seguita dalle Regioni Piemonte (art. 55 del proprio statuto), Umbria (art. 67 dello statuto) e Calabria (art. 35 dello statuto) e non ha dato luogo ad impugnazioni o rilievi di sorta, neppure da parte della magistratura contabile. L'operazione proposta, quindi, non presentava rilievi di legittimità, anche se, per completezza, è stato ricordato che le predette regioni hanno in ogni caso rideterminato il numero degli assessori in occasione di interventi di riduzione di numeri precedenti, sempre superiori. Per quanto riguardava l'introduzione della figura del sottosegretario, sempre in sede istruttoria sono state esplicitate dall'ufficio legislativo talune considerazioni, trattandosi di una figura ormai non più inedita nel panorama del regionalismo italiano. Invero, a fini conoscitivi, sono state ricordate le previsioni contenute negli statuti regionali. Un primo caso è rappresentato da una laconica disposizione dello statuto dell'Emilia Romagna (art. 45, comma 3): *"Il Presidente può nominare un Sottosegretario alla presidenza che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte."* Una disposizione simile, che consente la nomina di un massimo di quattro sottosegretari, si ritrova nell'articolo 25 dello statuto della Lombardia. L'articolo 46 bis dello Statuto della Regione Abruzzo prevede la figura del sottosegretario, da individuarsi tra i consiglieri, disciplinandone anche le funzioni fondamentali: fra le altre, la possibilità, su delega, di rispondere alle interrogazioni e di seguire specifiche problematiche. Una speculare disposizione si rinviene nell'articolo 35 bis dello statuto del Molise. La Regione Molise aveva in passato introdotto la figura del sottosegretario con legge ordinaria censurata però dalla Corte costituzionale che con sentenza 201 del 2008 pronunciò la riserva di statuto sulla materia, legittimando in tal modo la figura, ancorché in via indiretta. La Regione Calabria aveva introdotto nell'articolo 35, comma 10, dello Statuto, il sottosegretario alla presidenza, successivamente abrogato. E' stato fatto notare, altresì, che gli statuti delle due Regioni (Abruzzo, Molise) che prevedono l'individuazione del sottosegretario obbligatoriamente nel novero dei consiglieri, vietano letteralmente la corresponsione al sottosegretario di una indennità aggiuntiva rispetto a quella dallo stesso già percepita nella sua qualità di consigliere regionale. Per altro, dello stesso tenore risultava anche il testo originario della proposta di legge statutaria *de qua*. Successivamente sono stati depositati emendamenti dalla Giunta regionale che contemplavano la possibilità di nominare sottosegretari esterni al consiglio regionale, per così dire laici, per i quali si prevedeva la corresponsione di *indennità e trattamento economico fissati con legge regionale, con riferimento a quanto stabilito per i consiglieri regionali*; ed emendamenti da parte di gruppi consiliari per introdurre, in particolare, l'ipotesi di incompatibilità tra la carica di assessore e sottosegretario alla presidenza e quella di consigliere, per i quali però è stato rilevato che, ai sensi della giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza 378/2004), risulta essere materia riservata alla legislazione ordinaria e non alla fonte statutaria in quanto non

strettamente afferente la forma di governo. Invero, l'attuale incompatibilità tra assessore regionale e consigliere regionale è prevista nel nostro ordinamento regionale dall'articolo 27 della legge regionale 51/2014 (legge elettorale). Nel corso della prima lettura, avvenuta - come già ricordato - direttamente in aula, sono state soppresse le disposizioni sull'ampliamento della Giunta, mantenuta la norma sulla istituzione della figura del sottosegretario e introdotte le figure dei questori, i quali, in realtà erano già previsti dallo Statuto fino alla fine della IX legislatura. Si tratta di consiglieri segretari, con lo specifico compito di coadiuvare il Presidente del Consiglio nell'applicazione del regolamento e nell'assicurare la regolarità dello svolgimento dei lavori di assemblea. Per essi, in numero di due, si prevede il voto limitato ad un solo nominativo, onde garantire alle minoranze la possibilità di eleggere un segretario questore; e ciò in linea con la ratio ispiratrice della medesima norma finora applicata a vicepresidenti e segretari.

La seconda modifica dello Statuto coinvolge l'articolo 3, nel testo del quale viene inserito uno specifico richiamo al principio dell'antifascismo, come valore fondante dell'azione regionale e quale base comune posta a tutela e salvaguardia delle libertà individuali e collettive. L'iter della modifica statutaria, avviato nel maggio del 2022 con la presentazione della proposta di legge statutaria 2, approvata in prima deliberazione il 14 giugno 2022 ed in seconda deliberazione in ottobre 2022, si è poi concluso - in assenza del ricorso governativo e di richieste di referendum - nel 2023 con la promulgazione della legge statutaria 14 febbraio 2023, n. 5.

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 inizia con la legge regionale 9/2022 (Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2022 - 2024) che reca una serie di interventi a carattere prettamente discrezionale, espressione di scelte di merito le cui disposizioni, come spesso si registra in atti normativi di tale natura, presentano un certo carattere di eterogeneità trattandosi, per la maggior parte, di elargizioni a pioggia di contributi straordinari. In aula, sono stati approvati emendamenti presentati dalla Giunta, aventi, tra l'altro, ad oggetto ulteriore contributi straordinari a enti locali. Con la legge regionale 10 (Bilancio di previsione finanziario 2022 - 2024. Prima variazione) si provvede al necessario adeguamento degli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio di previsione finanziario 2022-2024, 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 28 dicembre 2021, n. 56. Il predetto adeguamento si concretizza 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). Proseguendo, si segnala la legge regionale 16/2022 con cui sono stati approvati interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2022-2024, effettuata con la legge regionale 17/2022 (Bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024. Seconda variazione). Tale legge ha previsto modifiche al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024 (approvato, come già detto, con legge regionale 28 dicembre 2021, n. 56), tali da variare gli stanziamenti complessivi delle entrate e delle spese per -12,03 milioni di euro nel 2022, +4,42 milioni di euro nel 2023 e +24,80 milioni di euro nel 2024. Le variazioni contenute nella presente legge scaturiscono dall'esigenza di soddisfare necessità di spesa, di natura corrente e di investimento, intervenute successivamente all'approvazione del bilancio di previsione 2022-2024. Sono state previste, inoltre, rimodulazioni di spesa per investimenti la cui esigibilità viene posticipata dall'annualità 2022 a quelle successive.

Proseguendo nella disamina si segnalano la legge regionale 29 luglio 2022, n. 26 (Bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024. Assestamento) e la legge regionale 40 con la quale sono stati approvati gli interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024. In aula sono stati presentati ed approvati emendamenti presentati dalla Giunta aventi, tra l'altro, ad oggetto ulteriori contributi straordinari ad enti locali. Alcune osservazioni contenute nella scheda di legittimità, relative in particolare all'articolo 49 (già 47, nel testo della proposta di legge 154), 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. Invero, l'articolo *de quo* prevede l'erogazione a privati di contributi per il ripristino del patrimonio edilizio di loro proprietà, danneggiato a seguito di un evento sismico, ma in una fase in cui è stato dichiarato formalmente chiuso lo stato di emergenza. Il testo della proposta (e dunque l'originario art. 47) a tal proposito rinviava ad una deliberazione della Giunta regionale la determinazione delle “modalità di assegnazione...” delle risorse. Ma poiché l'espressione pare abbastanza univocamente alludere ai criteri di concessione del contributo, è stato fatto notare che 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 241/1990¹. Quest'ultima 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

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

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 con atto normativo: 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. In particolare, in questi casi, è stata altresì ravvisata, fra l'altro, la necessità di prevedere una norma di chiusura, per raccordare 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 41/2022 ha approvato la terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2022 – 2024 ed ha previsto anche modifiche alla legge regionale 25/2022 con la quale è stato approvato il rendiconto generale per l'anno finanziario 2021. Per quanto riguarda l'operazione di utilizzo degli accantonamenti del rendiconto, ex articolo 42, comma 8, decreto legislativo 118/2011², si procede alla loro rettifica nella legge di approvazione del rendiconto stesso, anche in virtù di una nota della Ragioneria generale dello Stato, che richiede tale operazione.

Con la legge regionale 44/2022 è stato approvato il collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023. La scheda di legittimità, in relazione alla peculiare natura trasversale delle disposizioni proposte, e al fine di favorire una visione di insieme da parte delle commissioni consiliari, è stata redatta con il contributo e previo coordinamento di tutte le strutture di assistenza giuridico-legislativa alle

² Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (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. 43).

commissioni anche allo scopo di riunificare il complesso delle osservazioni relative alle diverse materie. Si segnala che sono state accolte tutte e tre le osservazioni ivi contenute che riguardavano gli articoli 1, 3 e 5 della proposta di legge. Nel merito dell'articolato, sono state fatte le seguenti osservazioni:

Articolo 1: Disposizioni sulla Tenuta di Suvignano:

La previsione del comma 2 dell'articolo 1 che fissa al 31 dicembre 2023 il termine per la rendicontazione delle spese complessivamente sostenute per gli interventi di cui all'articolo 32, comma 1, della legge regionale 44/2021, avrebbe comportato una modifica implicita del termine di 18 mesi dall'entrata in vigore della legge previsto dal comma 2 dell'articolo 32 della legge medesima. Pertanto, anche a seguito di interlocuzioni intercorse con gli omologhi uffici della Giunta regionale, si è proposto di aggiungere all'articolo in esame un comma finale che prevedesse l'abrogazione espressa del comma 2, dell'articolo 32, della legge regionale 44/2021.

Articolo 3 – Contributo straordinario a sostegno delle stazioni invernali e del sistema sciistico:

In relazione a questo articolo, è stata segnalata, in primo luogo, una difformità fra le cifre indicate al comma 1 (euro 500.000 per l'anno 2023 e euro 1.000.000 per ciascuno degli anni 2024 e 2025) e quelle indicate, con riferimento a questo intervento, nella relazione tecnico finanziaria (1.000.000 per l'anno 2023 e 500.000 euro per gli anni 2024 e 2025). In secondo luogo, per quanto concerne il comma 2, si è fatto presente che il citato Regolamento (CE) n. 1407/2013 è relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 (e non più degli articoli 87 ed 88) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli "aiuti *de minimis*". Pertanto si è ritenuto di proporre la correzione di tale riferimento normativo nel senso indicato.

Articolo 5 - Raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca

L'articolo 5, rubricato "Raddoppio della linea ferroviaria Pistoia-Lucca", prevede anche il finanziamento di altre due opere: lo scavalco ferroviario di Livorno ed il collegamento ferroviario in Garfagnana. Al fine di maggiore chiarezza espositiva, si è proposto di modificare la rubrica coerentemente ai contenuti dell'articolo. È stato segnalato, inoltre, un refuso per cui la disposizione contenuta nella lettera b) del comma 3 è la ripetizione della disposizione contenuta nel comma 4: si è pertanto proceduto all'eliminazione della seconda ripetizione. Durante il dibattito in aula sono stati presentati numerosi emendamenti, recanti una serie di contributi economici elargiti ad enti locali, molti dei quali sono stati accolti con la conseguenza che i 15 articoli originariamente presenti nella proposta di legge sono diventati successivamente 34.

La legge regionale 29 dicembre 2022, n. 45 reca la legge di stabilità per l'anno 2023. Il testo contiene numerosi rinvii a deliberazioni della Giunta regionale, strumentali alla concessione di contributi pubblici. Correttamente, i

riferimenti al Piano regionale di sviluppo (PRS) sono stati resi coerenti con il fatto che il PRS si trova in fase di approvazione, non ancora perfezionata. Lo stesso è stato fatto con riferimento ai piani settoriali da esso dipendenti.

Infine, con la legge regionale 46 è stato approvato il bilancio di previsione finanziario 2023 – 2025.

3. LEGGI DI MODIFICA

Nel corso dell'anno 2022 sono state approvate numerose leggi di modifica di leggi vigenti. In primo luogo, si segnala la legge regionale 5 agosto 2022, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022), che, per uno strano gioco di combinazioni temporali, è stata promulgata a distanza di un anno esatto dalla legge di manutenzione del 2021, riportando il medesimo numero. L'articolato, per sua natura, si presenta fortemente eterogeneo e differenziato, con una parte rilevante in materia ambientale. Contiene anche molti interventi manutentivi sull'organizzazione del personale e in materia sanitaria. A tal proposito si segnala che proprio una disposizione in materia sanitaria che non rivestiva carattere manutentivo, è stata stralciata già nella fase referente in commissione, aderendo in tal modo al suggerimento contenuto nella scheda di legittimità. Un'altra disposizione, sempre in ambito sanitario, è stata espunta dall'articolato poiché recava la supposizione di organi (direttore amministrativo e direttore sanitario della società della salute) in realtà mai istituiti e quindi non esistenti. Sui primi otto articoli relativi alla disciplina del Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT) e al funzionamento del collegio dei revisori della Regione la Commissione si è espressa con parere contrario; gli stessi sono stati poi oggetto di emendamenti presentati in aula e regolarmente approvati.

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

Si inizia con la legge regionale 6/2022 (Disposizioni in materia di ARPAT. Modifiche alla l.r. 30/2009). La legge in esame si pone l'obiettivo di modificare la legge regionale 30/2009 in relazione a due aspetti specifici relativi alla facoltà per l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) di avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura regionale, e di utilizzare per il reclutamento del personale, previa intesa con l'Ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR), le graduatorie delle selezioni pubbliche dalla medesima espletate. Quanto al primo aspetto, si segnala che l'opportunità di prevedere espressamente la facoltà per ARPAT di avvalersi del patrocinio e della consulenza dell'Avvocatura regionale discende dal permanere dell'incertezza sulla natura giuridica dell'Agenzia. La scheda di legittimità prodotta in sede istruttoria recava un excursus normativo ai fini della qualificazione di ARPAT quale ente dipendente, in assenza di espressa previsione legislativa. La legge regionale 63/2005 attribuisce in via generale

all'Avvocatura regionale la rappresentanza e difesa in giudizio della Regione Toscana e degli enti, aziende ed altri organismi istituiti con legge regionale per l'esercizio di funzioni amministrative della Regione ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto. Come noto, l'articolo 50 dello Statuto disciplina gli enti dipendenti regionali stabilendo, al comma 1, che *“le funzioni amministrative riservate alla Regione possono essere esercitate anche tramite enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti istituiti e ordinati con legge regionale”*. Ai sensi del comma 2, *“le nomine regionali negli organi di amministrazione degli enti e organismi dipendenti sono di competenza degli organi di governo e sono soggette a forme di controllo anche preventivo del consiglio”*. ARPAT, a seguito di modifiche normative, non risulta espressamente quale ente dipendente della Regione (cfr. art. 3, l.r. 30/2009). Per l'individuazione della natura giuridica di ARPAT, può soccorrere il quadro normativo che di seguito viene ricostruito. In esito al referendum popolare del 18-19 aprile 1993, che dispose l'abrogazione delle norme che affidavano all'Unità sanitaria locale (USL) i controlli in materia ambientale, il legislatore statale con il decreto-legge n. 496 del 1993 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente) convertito con modificazioni nella legge n. 61 del 1994, ha istituito l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) demandando a Regioni e Province autonome l'istituzione delle Agenzie regionali e provinciali che, ai sensi dell'articolo 03, *hanno autonomia tecnico-giuridica, amministrativa, contabile e sono poste sotto la vigilanza della presidenza della giunta regionale o provinciale”*. In attuazione del predetto articolo, la legge regionale 66 del 1995, successivamente abrogata, ha istituito l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) che, ai sensi dell'articolo 7 – rubricato *“Natura giuridica dell'ARPAT e norme sull'attività e di organizzazione”* – è *ente dotato di autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza della Regione* (comma 1, lett. a) il cui direttore generale è nominato dalla Giunta regionale. La legge regionale 30 del 2009, recante la nuova disciplina dell'ARPAT, inizialmente qualifica l'Agenzia quale ente dipendente della Regione; invero, il testo previgente dell'articolo 3, comma 1, così disponeva: *“L'ARPAT è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, istituito ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto, dotato di autonomia tecnico-giuridica, tecnico-scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile ...”*. Con la legge 132 del 2016 (Istituzione del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale) al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, è stato istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

(ISPRA) e le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, rispetto alle quali è stata ribadita la natura tecnica delle attività da esse svolte. Infatti, ai sensi dell'articolo 7 della legge 132/2016, le Agenzie sono persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile che svolgono le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) nei territori di rispettiva competenza. Sulla natura delle funzioni svolte dalle Agenzie sono intervenute numerose pronunce della Corte costituzionale (*ex multis* sentenze 132 e 212 del 2017, e 120 del 2010) secondo le quali le Agenzie per la protezione dell'ambiente “*costituiscono enti tecnico strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo politico che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA (...) e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico*”. Per la Corte, “*l'autonomia è un requisito qualificante della singola agenzia ... poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici*”. Allo scopo di garantire la massima indipendenza e terzietà dell'Agenzia, con la legge regionale 68/2019 si è provveduto, tra le altre cose, a modificare l'articolo 3 della legge regionale 30/2009, concernente appunto la natura di ARPAT, eliminando il riferimento all'articolo 50 dello Statuto. Tuttavia, tale eliminazione non sembra aver inciso sostanzialmente sulla natura di ARPAT poiché nella medesima legge permangono elementi che depongono, al contrario, per la natura di ente dipendente quali, ad esempio, la definizione di indirizzi regionali per la programmazione delle attività di ARPAT (art. 15); la nomina del direttore generale di ARPAT da parte del Presidente della Giunta regionale (art. 22); l'esercizio della vigilanza sull'amministrazione di ARPAT e dei poteri sostitutivi da parte della Giunta regionale (art. 29). Dal permanere dell'incertezza sulla natura giuridica di ARPAT, a prescindere dalla sua qualificazione formale di ente dipendente, discende - come accennato ad inizio paragrafo - l'opportunità di prevedere espressamente la facoltà per l'Agenzia di avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura regionale. Infine, si rileva che la competenza legislativa esercitata con la predetta legge è, principalmente, di tipo residuale, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, trattandosi di disciplina di aspetti organizzativi interni di ARPAT.

La legge regionale 14/2022 (Disposizioni in materia di accesso alla qualifica dirigenziale. Modifiche alla l.r. 1/2009) fornisce attuazione al decreto-legge 80/2021³, cosiddetto “decreto Brunetta”, convertito in legge 113/2021. In particolare la legge regionale risulta attuativa delle nuove norme in materia di accesso alla qualifica dirigenziale. La legge si ascrive principalmente alla

³ Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia).

competenza legislativa residuale della Regione, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, relativamente alla materia dell'organizzazione e dell'ordinamento dei propri uffici. Per quanto riguarda il rapporto dell'ordinamento regionale con la legislazione nazionale sul pubblico impiego, si ricorda che il decreto legislativo 165/2001⁴, di pochi mesi precedente alla riforma costituzionale realizzata con legge costituzionale 3/2001, nasceva con l'intento, tra l'altro, di recare principi fondamentali per la legislazione regionale, allora solo concorrente, per quel che riguarda le regioni a statuto ordinario, nella materia dell'organizzazione e dell'ordinamento degli uffici. Oggi che tale materia viene in massima parte considerata ricompresa nell'ambito della potestà legislativa residuale della Regione, il decreto legislativo 165/2001 mantiene il ruolo di normativa di riferimento per quanto attiene ai riflessi in altri importanti ambiti materiali attinti dalla disciplina del pubblico impiego, quale ad esempio il diritto civile. Le previsioni di questa importante fonte normativa possono comunque, anche in dettaglio, essere fatte proprie dalla scelta del legislatore regionale. In questa prospettiva va riguardata la possibilità astratta, da considerarsi appunto come mera facoltà per la Regione, di recepire nell'ordinamento regionale l'istituto di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001, che contempla la possibilità del conferimento degli incarichi dirigenziali, anche di livello apicale, a soggetti provenienti dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature. Tale operazione legislativa, già implementata dal legislatore regionale per quanto riguarda la figura del Segretario generale del Consiglio regionale (con l.r. 2 novembre 2021, n. 39), è realizzata dall'articolo 2 della legge in esame. Nello stesso senso si muove la rimozione del limite percentuale per il conferimento di incarichi dirigenziali a dirigenti di ruolo di altre amministrazioni in comando, aspettativa o fuori ruolo, vigente il nuovo testo dell'articolo 19, comma 5 bis, del decreto legislativo 165/2001 (recato dal d.l. 80/2021), che il legislatore regionale aveva già scelto di recepire nella legge regionale 1/2009, nella sua primitiva versione. Anche l'articolo 6 della legge recepisce puntuali disposizioni della legislazione nazionale, in particolare l'articolo 1, comma 15, del decreto-legge 80/2021, convertito in legge 113/2021. Con tale norma il legislatore regionale si avvale della possibilità di derogare al limite percentuale per il conferimento degli incarichi dirigenziali a personale privo della qualifica di ruolo, fino a raddoppiarla. Ciò limitatamente al quinquennio 2022-2026, con riferimento all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Si rammenta che con sentenza 324/2010, la Corte costituzionale ritenne il limite di cui si discorre applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, anche regionali e locali, e soprattutto materia di diritto civile (anche se indirettamente), dunque riservato, nella sua fissazione, alla legge dello Stato. Di stretta iniziativa regionale l'articolo 5, in relazione al quale è stato presentato l'unico emendamento

⁴ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

approvato dall'aula, in merito alla possibilità che gli autisti siano reclutati anche come personale fiduciario, dunque non di ruolo, essendo per altro già da tempo inseriti nel personale del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale. L'emendamento limita la citata possibilità al dieci per cento degli autisti della dotazione organica regionale di giunta.

Con la legge regionale 30/2022 (Istituzione della Commissione istituzionale prezzi della Toscana. Modifiche alla l.r. 38/2007) è stata modificata la legge regionale n. 38 del 2007 sui contratti, istituendo una commissione per la cura e l'aggiornamento del prezzario dei materiali dei lavori pubblici, redatto su indicazione delle norme nazionali del codice appalti e disposizioni collegate.

La legge regionale 32/2022 (Intese con amministrazioni pubbliche locali. Modifiche alla l.r. 40/2009) che ha modificato la legge regionale 40 del 2009, è da ascrivere alle competenze legislative residuali della Regione, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, poiché verte in materia di procedimento amministrativo di ricerca dell'intesa con amministrazioni pubbliche locali finalizzata alle nomine di competenza del Presidente della Giunta regionale.

Con la legge regionale 37/2022 sono state approvate modifiche alle leggi regionali 52 del 2006 e 49 del 2003 in materia di tasse automobilistiche regionali. Tale legge ha inteso, in primo luogo, eliminare le agevolazioni già previste a favore dei veicoli con uso privato in locazione senza conducente e consistenti nelle riduzioni degli importi della tassa automobilistica regionale introdotte a partire dal 2013. Ha previsto, inoltre, l'esenzione dal pagamento della medesima tassa a favore delle automediche nonché la sospensione automatica del pagamento della citata tassa per effetto dell'avvenuta trascrizione della cessione dei veicoli consegnati per la rivendita e di quelli venduti e radiati, sopprimendo altresì il pagamento del diritto fisso previsto per l'attivazione di tali sospensioni. In tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la tassa automobilistica regionale, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex multis* sentenze 296, 297 del 2003, 451 del 2007), il legislatore statale, pur attribuendo alle regioni a statuto ordinario il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi e il recupero della tassa stessa, non ha tuttavia devoluto alle stesse il potere di disciplinare gli elementi costitutivi del tributo. Così ricostruito il quadro normativo, alla tassa automobilistica regionale non può essere riconosciuta la natura di tributo proprio della Regione, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, potendosi qualificare come tale, secondo le argomentazioni della Corte, *solo i tributi non soltanto attribuiti, nel loro gettito, alle regioni bensì anche istituiti dalle regioni stesse*. Ne consegue, per i giudici di legittimità, che la disciplina sostanziale del tributo rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Le norme regionali, pertanto, non potrebbero intervenire su aspetti della disciplina

sostanziale del tributo, in quanto risulterebbero invasive della esclusiva competenza legislativa statale; possono però limitarsi ad esercitare con legge la potestà di variazione dell'importo inizialmente stabilito con il decreto legislativo 504 del 1992⁵. Ai sensi dell'articolo 24 del citato decreto, infatti, ciascuna regione può determinare con propria legge gli importi della tassa automobilistica regionale, nei limiti e alle condizioni ivi previste. La legge in esame opera nell'ambito della variazione dell'importo della tassa espressamente consentito alle regioni dall'articolo 24 del decreto legislativo 504/1992 e dunque è ascrivibile alla competenza residuale della Regione di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. A seguito dell'osservazione contenuta nella scheda di legittimità, il settore competente ha provveduto a integrare il Considerato del preambolo al fine di chiarire le motivazioni del riallineamento del tariffario della tassa automobilistica regionale, a fronte di una normativa statale riportata nei Visti che attiene unicamente alle modalità di riscossione e non direttamente alla determinazione degli importi. Con l'approvazione in aula di un emendamento, è stata introdotta un'ulteriore ipotesi di esenzione del pagamento della tassa automobilistica a favore anche dei veicoli adibiti al trasporto di minori trapiantati.

La legge regionale 38/2022 (Disposizioni per favorire la definizione di modulistica unificata e standardizzata e per la semplificazione di procedimenti in materie di competenza regionale. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 39/2005 e 65/2014) può riguardarsi come composta da due macro parti: la prima (corrispondente al Capo II) contiene un intervento teso a standardizzare e unificare a livello regionale la modulistica per la presentazione di istanze ad enti locali; la seconda (corrispondente al Capo III) contiene una serie di interventi di semplificazione normativa in materie che a vario titolo interessano le competenze legislative e amministrative regionali. In questo ambito, sono state approvate le modifiche alle leggi di settore citate nel titolo. La prima parte della legge può dunque ascrivere alla potestà legislativa residuale della Regione (articolo 117, quarto comma, della Costituzione), la seconda riguarda sia le competenze concorrenti (ad esempio in materia di energia di cui alla l.r. 39 del 2005), dunque relative al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, sia le competenze residuali (ad esempio la formazione professionale di cui alla l.r. 32 del 2002).

Con la legge regionale 43/2022 (Disposizioni per la riduzione temporanea del meccanismo di indicizzazione degli assegni vitalizi dei consiglieri regionali in carica fino alla nona legislatura. Modifiche alla l.r. 3/2009) si prevede una rimodulazione del meccanismo di indicizzazione già previsto per il calcolo dell'importo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali cessati al termine della nona legislatura. Come noto, infatti, il vitalizio dei consiglieri regionali cessati

⁵ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

dalla carica è istituito ormai abolito, in Regione Toscana, a partire dalla decima legislatura. Ne sopravvivono, però, gli effetti residui, ad esaurimento, per quanto riguarda gli ex consiglieri in carica fino al termine della nona legislatura. Tale voce di spesa, che già risultava non più espandibile, si è ulteriormente ridotta quando, con la legge regionale 31 maggio 2019, n. 27⁶, si è provveduto alla rideterminazione in senso perequativo dei vitalizi dei consiglieri regionali in carica fino al termine della nona legislatura, secondo un sistema tendenzialmente contributivo. In tale evenienza, il legislatore regionale, anche in una logica compensativa della riduzione degli importi dei vitalizi, aveva previsto il loro aggiornamento annuo, da effettuarsi sulla base dei dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) della variazione dei prezzi al consumo. Dopo alcuni anni caratterizzati da un'inflazione quasi nulla, di recente è stata registrata una preoccupante inversione di tendenza, tale che la piana applicazione del meccanismo di indicizzazione previsto dalla legge regionale 3/2009 porterebbe ad un sensibile incremento di spesa e ad un adeguamento degli importi degli assegni non congruo rispetto ad esigenze di sobrietà e risparmio, che permangono nel bilancio regionale, anche in un'ottica solidaristica della collettività tutta. Si è ritenuto pertanto opportuno procedere alla mitigazione del meccanismo di indicizzazione, contenuto nell'articolo 10 octies della legge regionale 3/2009, secondo criteri che non confliggano con ipotetici diritti acquisiti e con il principio di affidamento. L'operazione ha trovato anche fondamento nella sentenza della Corte costituzionale 234/2020, la quale offre lo spunto per procedere all'adeguamento sebbene il principio espresso faccia riferimento alla materia pensionistica - affine ma distinta dalla corresponsione dei vitalizi, intesi come indennità della carica di consigliere regionale erogata in modo differito. In ogni caso, la pronuncia si presta a mutuarne taluni principi, affinché la disciplina di modifica della legge regionale 3/2009 risulti conforme a Costituzione, in particolare all'articolo 38, secondo comma. Per la Corte, risulterebbe costituzionalmente legittima una misura temporanea, che preveda una rivalutazione parziale degli assegni, in misura decrescente, secondo una progressione inversa rispetto alla loro entità, per un periodo non superiore ad un triennio. Questo meccanismo non violerebbe i principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza, oltre che, ovviamente, quello di temporaneità, poiché priva di effetti paralizzanti definitivi dei meccanismi di indicizzazione dei vitalizi. Sempre in una prospettiva di coerente morigeratezza, nell'ordinamento regionale non sono previsti meccanismi di adeguamento o indicizzazione delle indennità in godimento ai consiglieri in carica. La legge *de qua* si ascrive alla competenza legislativa regionale residuale in materia di status dei consiglieri regionali e, di riflesso, alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

⁶ Legge regionale 31 maggio 2019, n. 27 (Rideterminazione dei vitalizi regionali in attuazione della l. 145/2018. Modifiche alla l.r. 3/2009).