

NOTA INTRODUTTIVA

Ilaria Cirelli

Anche quest'anno la relazione intende delineare il contesto generale della produzione normativa del 2023, estrapolando i dati più significativi dalle singole relazioni del presente Rapporto, a cui peraltro si rinvia per maggiori dettagli.

LE LEGGI

Nello scorcio finale della undicesima legislatura si è assistito ad una sostanziale conferma della tendenza, già rilevata negli anni precedenti, relativa alla riduzione del numero delle leggi regionali approvate: 44 (quarantaquattro), di cui una legge di modifica statutaria. Dunque un decremento, che la Corte di conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana nella "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate [...] dalle leggi della Regione toscana pubblicate nel 2023" valuta positivamente, quanto meno con riferimento alle leggi onerose, *in quanto una minore produzione normativa è indice di un rafforzamento della funzione di programmazione del bilancio previsionale che si realizza attraverso la concentrazione della maggior parte delle decisioni di spesa in sede di approvazione della legge di bilancio*. La riduzione del numero di leggi approvate si accompagna, come si legge nella relazione dedicata ai profili tecnici dell'attività normativa, ad un deciso decremento delle proposte di legge presentate che nel 2023 sono state infatti sessantasette, ben nove in meno di quelle depositate nel 2022.

Un altro dato significativo che si accompagna a quelli accennati è il rapporto percentuale delle proposte che provengono dalla Giunta e quelle d'iniziativa consiliare: 35 a 32, che assume ulteriore significato se si considera che ben nove proposte di legge rientrano per materia nel novero di quelle a cui lo statuto regionale, all'articolo 23 comma 3, riserva l'iniziativa alla Giunta.

Tra le proposte di legge d'iniziativa consiliare solo otto sono state approvate, quattro provenienti dall'Ufficio di presidenza del Consiglio, le altre dai partiti della maggioranza. Dall'analisi delle proposte d'iniziativa consiliare andate in porto emerge un primo elemento: a differenza del 2022, dove erano state approvate leggi innovative e di rilievo ed anche interventi in ambiti bisognosi di specifica regolazione come ad esempio la legge regionale 42/2022 istitutiva delle comunità energetiche rinnovabili, e la legge regionale 12/2022 sulla semplificazione per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nel 2023 l'iniziativa consiliare con esito positivo ha avuto ad oggetto obiettivi più limitati. Si segnala in particolare due leggi: la legge regionale 7/2023 (Disposizioni in materia di linee guida per l'individuazione delle esigenze sociali di cui all'articolo 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016 "Codice dei contratti pubblici". Modifiche alla l.r. 18/2019) e la legge regionale 35/2023

(Disposizioni in materia di prevenzione dello stress termico nei luoghi di lavoro. Modifiche alla l.r. 28/2019). Tali leggi, recanti principi di tutela dei lavoratori di rilevante significato politico, hanno dato luogo, date i loro oggetti (tutela della concorrenza e tutela e sicurezza del lavoro, rispettivamente di competenza esclusiva dello stato, e concorrente) a molteplici approfondimenti tecnici e ad una particolare prudenza nella loro predisposizione per garantire ai testi l'assenza di interferenze con le competenze legislative statali.

Il secondo elemento che offre spunti di riflessione riguarda le difficoltà che l'iniziativa consiliare incontra, tra cui quella della copertura finanziaria delle leggi onerose, cui avevamo già accennato nelle precedenti relazioni. Copertura finanziaria che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione e dell'articolo 17 della legge 196/2009, deve essere assicurata sulle proposte e sugli emendamenti che comportano spese o minori entrate ma, ancor prima, la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria che deve in primo luogo quantificare, secondo criteri affidabili, gli oneri derivanti dalla legge o dall'emendamento ovvero dimostrare dell'assenza di oneri nel caso di clausola di invarianza finanziaria.

In tale ambito occorre dar conto delle perplessità manifestate nuovamente dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti nella "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell'anno 2023". Infatti in relazione al vigente articolo 16 della legge regionale 1/2015¹ recante 'Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale' la Corte rimarca, tra l'altro, che gli oneri finanziari derivanti da provvedimenti legislativi di esclusiva competenza consiliare sono posti a carico del bilancio del Consiglio regionale, in modo non coerente con l'articolo 49 del decreto legislativo 118/2011² e con la ripartizione delle funzioni tra Giunta e Consiglio regionale che vedono istituzionalmente imputate alla GR le funzioni esecutive e l'attuazione delle politiche pubbliche, per cui le iniziative legislative onerose devono, coerentemente, trovare esclusiva copertura nel bilancio regionale. Una prospettiva di modifica della norma in parola nel senso chiaramente indicato dalle osservazioni della Sezione di controllo regionale della Corte, con il trasferimento del fondo speciale per le leggi d'iniziativa del Consiglio dal bilancio del Consiglio al bilancio regionale con l'elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili

¹ Art. 16 Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale

1. Nell'ambito della propria autonomia contabile, il Consiglio regionale può istituire nel proprio bilancio un fondo speciale destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi di sua esclusiva iniziativa di cui si preveda il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario e che siano destinati a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

2. La deliberazione del Consiglio regionale con cui è approvato il bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale provvede alla determinazione del fondo di cui al comma 1, mediante un apposito accantonamento, distinto tra parte corrente e in conto capitale.

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. 42).

con il fondo allegato alla legge di bilancio, indubbiamente rende maggiormente difficoltoso per le proposte di legge d'iniziativa legislativa consiliare arrivare in porto.

Il quadro generale della legislazione anche per il 2023 risulta sostanzialmente manutentivo.

Fanno eccezione la legge regionale 4/2023 (Interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di sviluppo sostenibile, cultura e turismo) e la legge regionale 34/2023 che ha disposto il rifinanziamento della prima nonché la legge statutaria 5/2023 (Modifiche allo Statuto in tema di richiamo al principio dell'antifascismo come valore fondante dell'azione regionale).

Le materie interessate dagli interventi legislativi sono svariate: le più numerose attengono alla tutela della salute e al sociale (l.r. 8,12, 27, 28, 41, 44), e alla materia istituzionale (l.r. 2, 14, 15, 23, 31, 37) si registrano poi interventi a sostegno dell'economia e delle imprese (l.r.1, 13), in materia di contratti pubblici (l.r. 6, 7 e 35), in materia ambientale e del patrimonio edilizio (l.r. 16 e 18).

Nel 2023 le leggi di manutenzione sono state due: la legge regionale 22/2023 che ha riunito tutti gli interventi di modifica oggetto di specifici impegni assunti dal Presidente della Giunta nei confronti del governo nell'ambito del precotenzioso ex articolo 127 della Costituzionale che aveva riguardato le leggi del 2022, la seconda la legge regionale 29/2023 recante invece gli interventi ordinari di manutenzione.

In tale contesto tuttavia vanno in ogni caso ricordate due leggi, la legge 2 del 7 gennaio 2003 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009) e la legge 23 del 19 maggio 2023 (Disposizioni in materia di personale di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. 1/2009) in materia di trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto alla Giunta ed al Consiglio regionale, leggi che sono state oggetto di rilevanti questioni contabili e giuridiche.

In sintesi, poiché data la sua complessità la questione non può essere analizzata compiutamente in tale sede, si ricordano i passaggi più rilevanti della vicenda che parte dalla parifica, da parte della Sezione regionale della Corte dei Conti, del rendiconto generale della Toscana per il 2022 ad eccezione, tra l'altro, di due poste relative ai capitoli di spesa relativi alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici della Giunta e del Consiglio. Già in sede di giudizio di parifica del rendiconto generale del 2021 erano emerse irregolarità relative al trattamento accessorio di tale personale, erogato ai sensi della legge regionale 1/2009. Come rilevato dalla Sezione regionale del giudice contabile, sussisteva un aumento ingiustificato della spesa, imputata sul bilancio regionale, anziché al Fondo del salario accessorio, inoltre la disciplina regionale di trattamenti

economici di cui alla legge regionale 1/2009 risultava difforme dal contratto collettivo e dalle norme statali a cui l'articolo 117 comma 2 lettera l) della Costituzione riserva la materia del trattamento economico dei dipendenti pubblici. Pertanto la somma di euro 1.937,755,91 costituiva un incremento ingiustificato della spesa a carico del bilancio regionale.

Il giudizio di parifica veniva dunque sospeso limitatamente ai due capitoli interessati e l'amministrazione regionale adottava misure adeguate a superare i rilievi della Sezione regionale che ha successivamente parificato i censurati capitali del rendiconto 2021 (l.r. 25/2022).

Le misure dell'amministrazione consistevano nel decreto dirigenziale n. 24784 del 14 dicembre 2022 con cui, a fronte degli indirizzi forniti dalla Giunta, l'importo di euro 1.937,755,91 è stato imputato al Fondo del salario accessorio e si è approvata la legge regionale 2/2023 con cui sono state abrogate le disposizioni della legge regionale 1/2009 relative al trattamento economico del personale di supporto politico, ricondotto nell'ambito del contratto collettivo ed imputato al Fondo del salario accessorio del personale del comparto.

A modificare nuovamente il quadro della disciplina vigente è intervenuto il decreto-legge 44³ del 22 aprile 2023 convertito in legge 74/2023, che sostanzialmente stabilisce la possibilità per le Regioni di erogare al personale di supporto politico di Giunta e Consiglio un trattamento omnicomprensivo imputandolo direttamente al bilancio regionale e non al Fondo del salario accessorio del comparto.

Dunque la Regione Toscana approva la legge 23/2023 con cui si abroga la legge regionale 2/2023 e per il 2022 si conferma l'imputazione del trattamento economico del personale delle strutture politiche di Giunta e Consiglio al Fondo del salario accessorio ma incrementando quest'ultimo della spesa corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici sostenuta nel 2016 e comunque nel limite dell'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 75⁴ del 2017.

Secondo la Sezione della Corte dei conti, tale incremento è effettuato al di fuori delle fonti di alimentazione previste dal contratto collettivo e dalla legge statale, dunque la legge regionale 23/2023 si pone in violazione del riparto di competenze legislative fissato dalla Costituzione. Inoltre al punto 5 del preambolo della stessa legge 23/2023 si adombra una rideterminazione in aumento del limite di cui all'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017, anche questa disposizione non derogabile dal legislatore regionale. In altri termini, secondo la Sezione, l'incremento del Fondo previsto dalla legge regionale 23/2023 può

³ Decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche).

⁴ Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a) e 2, lettere b), c) ed e) e 17, comma 1, lettera a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s), z) della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

avvenire solo se non costituisce una misura aggiuntiva, ovvero ulteriore a quelle previste dal contratto collettivo e dalle leggi statali e sia consentita solo nell'ambito degli spazi della parte stabile del fondo non ancora utilizzati dall'amministrazione.

Dunque la Sezione regionale manifesta seri dubbi sulla legittimità degli incrementi del Fondo e della rideterminazione in aumento del tetto di cui all'articolo 23 comma 2 citato, operati con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 attuativo della legge regionale 23/2023 in quanto l'incremento del fondo per euro 2.077,138,64 non trova giustificazione nel contratto collettivo in quanto finanziato con risorse aggiuntive ed ulteriori a quelle consentite dallo stesso (art. 67 comma 5 lettere a e b del CCNL) e la rideterminazione del limite di cui all'articolo 23 comma 2 citato operata in assenza dei presupposti previsti dall'articolo 15 comma 5 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) come invece prospettato successivamente dall'amministrazione in sede di contraddittorio.

La Regione Toscana ha impugnato con ricorso del 3 agosto 2023 presso la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, la decisione della Sezione regionale di controllo per la Toscana con cui non erano stati parificati i due capitoli del bilancio 2022 (decisione Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana n.165/2023 del 21 luglio 2023).

Come vedremo con la sentenza/ordinanza della Corte dei conti n. 3/2024/DELC, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sollevano la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge regionale 23/2023 e delle disposizioni in materia della legge regionale 1/2009, giudicandole non manifestamente infondate, e sospendendo il giudizio.

L'articolo 4 della legge regionale 23/2023 risulta, secondo il Collegio, illegittimo poiché ha disposto una spesa priva di copertura normativa in quanto relativa ad un incremento del Fondo del salario accessorio senza il necessario fondamento della contrattazione collettiva e in violazione dell'articolo 117 secondo comma lettera 1) della Costituzione. L'illegittimità dell'articolo 4 per violazione delle competenze legislative dello stato in materia di ordinamento civile si traduce anche nella violazione dei principi posti a tutela degli equilibri di bilancio di cui agli articoli 97 comma 1, 119 comma 1 e sui parametri di cui agli articoli 3 e 36 della Costituzione.

Il Collegio solleva poi questione di legittimità costituzionale anche delle disposizioni di cui alla legge regionale 1/2009. Come noto, la possibilità di incrementare il Fondo del salario accessorio soggiace a due vincoli, oltre all'obbligo di rispettare il CCNL e delle leggi statali, anche quello di rispettare il tetto ai sensi dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75/2017 dato dall'ammontare complessivo destinato nel 2016 dalla Regione al trattamento accessorio del personale. Tale disposizione è espressione, secondo la giurisprudenza costituzionale, del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'esclusione dal tetto del 2016 dell'importo erogato in base alla legge regionale 1/2009, che prevedeva trattamenti economici accessori per il personale di staff al di fuori della contrattazione collettiva e con imputazione degli stessi al bilancio regionale, deve secondo il Collegio passare necessariamente dal vaglio della legittimità costituzionale. La rideterminazione in aumento del tetto 2016 includendo al suo interno gli emolumenti erogati al personale di staff sulla base della legge regionale 1/2009 comporta tra l'altro per le Sezioni riunite, la violazione, da parte dell'articolo 4 della legge regionale 23/2023 e dei punti 3, 4, 5 del Preambolo, dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione per lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica. Solo con la dichiarazione di illegittimità della legge regionale 1/2009 è possibile escludere dal tetto 2016 gli emolumenti erogati al personale di staff e ritenere violato il limite dell'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017 che fissa un limite al salario accessorio erogabile.

Le disposizioni della legge regionale 1/2009 interessate all'impugnazione sono quelle relative al trattamento economico del personale di supporto politico vigenti nel 2016 ed in particolare: l'articolo 42 commi 8, 9, 10, l'articolo 43 comma 5, l'articolo 44 comma 6 bis secondo periodo, l'articolo 45, l'articolo 49 commi 4 e 4ter, l'articolo 51 commi 5, 6 e 6bis, l'articolo 52 comma 5, l'articolo 58 comma 2.

La validazione del risultato di amministrazione dipende, secondo il Collegio, dalla legittimità costituzionale del titolo che ha generato la posta di spesa. Se infatti questo fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria in violazione dell'articolo 81 comma terzo della Costituzione.

La rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale in via incidentale da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti, dell'insieme delle disposizioni citate costituisce un dato di particolare rilievo anche per la complessità e l'importanza politica dei temi trattati.

Per quanto concerne, infine, la potestà legislativa esercitata nelle leggi approvate, leggiamo nella relazione su "Produzione legislativa dell'anno 2023 e caratteri qualitativi" che, come risulta dal Visto, nel preambolo, sedici leggi affermano di rientrare nella potestà legislativa concorrente (art. 117 comma terzo Cost.), undici leggi fanno riferimento invece alla potestà legislativa residuale della Regione (art. 117 quarto comma Cost), quindici leggi invocano una competenza legislativa mista. Non si rilevano dunque cambiamenti degni di nota sotto questo profilo, rispetto all'annualità precedente, né vi sono state rivendicazioni di competenze da parte della Regione come testimonia la legge regionale 7/2023 cui si è sopra accennato, passata indenne al vaglio governativo.

IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Per quanto concerne il contenzioso costituzionale, nella relazione su “Contenzioso costituzionale” si rilevano, nel 2023, tre pronunce di merito che concludono giudizi di legittimità in via principale a seguito dell’impugnazione della Toscana di disposizioni della legge 197/2022⁵ e del decreto-legge 121/2021⁶ (sentenze 223/2023 e 6/2023) e la sentenza 68/2023 che dà luogo a parziale censura della normativa regionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’articolo 7 comma 1 della legge regionale 15/2022 (Disciplina dell’oleoturismo e dell’ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

L’ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) ha proseguito le sue funzioni nel 2023 nella composizione prevista dalla legge regionale 63/2014 che come si ricorderà stabilisce in via straordinaria e transitoria che la composizione del CAL, nelle more della riforma della disciplina di quest’ultimo, sia limitata ai soli componenti di diritto e ai componenti elettivi che a seguito delle elezioni risultano confermati nella rispettiva carica.

Il CAL, riunitosi in dodici sedute, ha espresso diciannove pareri obbligatori: nove su proposte di legge, cinque su proposte di deliberazione e quattro sui regolamenti proposti dalla Giunta. Su sette proposte di legge non è stato espresso parere in virtù della decisione assunta nella seduta del 12 aprile 2022 di non esprimere parere sulle proposte di iniziativa consiliare.

Di rilievo, inoltre, l’attività di collaborazione con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti che è proseguita con dodici richieste da parte di enti locali ex articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 (cosiddetta legge La Loggia)..

Nel corso del 2023 è proseguito l’approfondimento relativo alla revisione della legge istitutiva del CAL al fine di rinnovarne il ruolo e le competenze all’interno dell’ordinamento regionale e per garantire che l’organismo possa operare in concreta rappresentanza delle autonomie territoriali anche in vista delle elezioni amministrative del 2024, sempre più vicine.

I REGOLAMENTI

Per quanto concerne la fonte regolamentare, il 2023 vede l’emanazione da parte del presidente della Giunta di sette regolamenti, anche se sei effettivi come si spiega nella specifica relazione sull’ “Attività regolamentare”, sostanzialmente

⁵ Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

⁶ Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e di sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali).

uno in più rispetto al 2022. Tra di essi non figurano regolamenti di attuazione di leggi statali né di norme comunitarie.

Merita tuttavia ricordare l'emanazione del primo regolamento di manutenzione (d.p.g.r. 26 luglio 2023, n. 30/R) ai sensi dell'articolo 13 comma 2 della legge regionale 55/2008, con cui si è intervenuti in modifica di otto regolamenti e l'abrogazione di tre.