



**Consiglio regionale della Toscana**

Atti della presentazione del

# Rapporto sulla legislazione

Aprile 2010 – dicembre 2011

Firenze, 9 febbraio 2012

## INDICE DEGLI INTERVENTI

Alberto Monaci, presidente del Consiglio regionale della Toscana	Pag. 3
Paolo Caretti, professore all'università di Firenze, direttore dell'Osservatorio sulle fonti	Pag. 6
Alberto Chellini direttore di area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale del Consiglio regionale della Toscana	Pag. 9
Valerio Di Porto, capo servizio ufficio studi della Camera dei deputati	Pag. 18
Stefania Fuscagni, portavoce dell'opposizione del Consiglio regionale della Toscana	Pag. 23
Nicola Lupo, professore all'università Luiss di Roma	Pag. 28
Marco Manneschi, presidente della prima commissione del Consiglio regionale della Toscana	Pag. 37
Alessandro Mazzetti, segretario generale del Consiglio regionale della Toscana	Pag. 41
Pietro Mercatali, dirigente di ricerca presso il CNR Firenze	Pag. 43
Stefano Merlini, professore all'università di Firenze, presidente del Collegio di garanzia	Pag. 44
Paolo Pietrangelo, direttore Conferenza dei presidenti dei consigli regionali	Pag. 45
Giovanni Tarli Barbieri, professione all'università di Firenze	Pag. 49
Roberto Zaccaria, componente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati	Pag. 65

## **CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**

### **PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011**

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Alberto Monaci, presidente del Consiglio regionale della Toscana**

Signore e signori, autorevoli esponenti del mondo delle leggi, a tutti voi il benvenuto, a nome mio personale e del Consiglio, a questa iniziativa di presentazione del Rapporto sulla legislazione regionale della Toscana approvata dall'inizio di questa legislatura, nell'aprile 2010 a tutto il 2011.

Siamo qui, grazie al lavoro del dottor Chellini e di tutta l'assistenza legislativa al Consiglio e alle Commissioni, per dare conto non di sterili dati o di notizie per gli addetti ai lavori. Un rapporto sulla legislazione non è un astruso libello a beneficio di pochi iniziati o di appassionati alle vicende normative di un Consiglio regionale.

È, invece, la chiave di lettura del lavoro, dunque della ragion d'essere, di questa Assemblea. Sì, perché questa, checché si voglia far credere, è un'istituzione che opera, fattivamente, nell'ambito delle funzioni riconosciutele dalla Costituzione e dallo Statuto. Istituzione legislativa, innanzitutto, ed oggi – ce lo segnala proprio il rapporto – più che in passato. Istituzione di indirizzo e di controllo sull'operato del governo regionale. Istituzione di rappresentanza, nella migliore accezione del termine, della comunità toscana. Un'istituzione i cui membri, democraticamente eletti dal contesto sociale ancora ampiamente e liberamente partecipe del momento elettorale, operano con impegno nel rispetto del mandato ricevuto, consapevoli della responsabilità assunta e dell'obbligo di rendere conto del loro operato ai cittadini della Toscana, non soltanto a quelli che li hanno votati.

La consistenza di questo lavoro emerge bene in questo Rapporto, che è straordinario per la rapidità con la quale i nostri uffici hanno saputo realizzarlo e pubblicarlo. Come leggere altrimenti le percentuali sulle leggi di iniziativa consiliare approvate (il 30% del totale nel 2011 è un numero a mio avviso ragguardevole) o sui provvedimenti proposti dalla Giunta e profondamente rivisti dal lavoro istruttorio delle commissioni consiliari prima di diventare legge? Qui c'è la misura di un lavoro serio, anche perché ben supportato dalle competenze di un ottimo servizio legislativo, che rivendico con orgoglio a merito di questa Assemblea. Contro ogni tentativo di delegittimazione.

Una delegittimazione che, da serpeggiante, pare essersi fatta manifesta. Espressione da un lato di un disegno di progressivo smantellamento degli istituti fondamentali della democrazia rappresentativa, in nome di un efficientismo nel quale torna a riaffacciarsi, con un andamento carsico, la cultura dell'uomo solo – e forte – al comando, dall'altro di tendenze populiste dietro cui si mascherano i Masaniello del momento.

Di queste istituzioni democratiche, da sempre, mi sono fatto garante per profondo convincimento personale, etico, civico e politico, e continuo ad esserlo oggi, nell'esercizio del mandato istituzionale che la fiducia di questa Assemblea ha voluto attribuirmi.

La progressiva snaturalizzazione mediatica del ruolo e delle funzioni dei Consigli regionali deve essere contrastata da una operazione verità che non è più rimandabile, legata, appunto, alla capacità di dimostrare ai cittadini i compiti, le funzioni ed il lavoro che si svolgono nelle assemblee legislative. È comprensibile come sia più facile parlare di costi e di indennità che dei contenuti della disciplina regionale in materia di acque superficiali o di igiene degli alimenti, benché queste due abbiano ripercussioni quotidiane importantissime sulla vita dei cittadini.

È nostro compito e responsabilità difendere la dignità e la necessità delle assemblee legislative elettive attraverso i fatti. Che qui, in questo Rapporto, emergono attraverso l'attenta analisi di quell'attività legislativa che è il cuore dell'azione dell'assemblea regionale. Se oggi dovessimo riscrivere lo Statuto, sarei il primo a proporre una modifica al punto in cui, all'articolo 11, definendo le funzioni del Consiglio declina che esso *“rappresenta la comunità toscana, è l'organo legislativo, indica l'indirizzo politico e programmatico della Regione e ne controlla l'attuazione”*, chiedendo di anteporre ad ogni altro concetto proprio l'esercizio della funzione legislativa, senza nulla togliere al resto.

Ciò non toglie che a statuto vigente si possa, e si debba, rafforzare alcuni strumenti per consentire il pieno e ottimale assolvimento di tale funzione. È un impegno che il Consiglio ha fatto proprio nelle ultime due relazioni previsionali-programmatiche, cercando, pur in presenza di vincoli sovra ordinati, di rafforzare la 'macchina' dedicata all'attività legislativa e di valutazione, e rafforzando le occasioni di confronto e di relazione con le altre sedi legislative, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative di Regioni e Province e della Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni d'Europa (CALRE).

E' dunque senza alcuna retorica che ringrazio il dottor Chellini ed i servizi di assistenza da lui diretti per questo lavoro, la cui funzione va forse oltre gli stessi intendimenti dei

curatori e di chi vi ha, appassionatamente, lavorato. Un ringraziamento a nome di tutti i 55 consiglieri regionali della Toscana, grati di avere uno strumento in più per fare luce sulla realtà del lavoro svolto in questa istituzione, ponendosi direttamente di fronte all'inderogabile giudizio dei cittadini, senza la mediazione strumentale di chi oggi vuole che la democrazia regredisca in questo Paese.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

**Paolo Caretti, professore all'università di Firenze, direttore dell'Osservatorio sulle fonti**

Grazie Presidente. Ho chiesto di invertire un po' l'ordine degli interventi perché come avevo anticipato ad Alberto Chellini ho in corso un appello di esame che è sospeso e quindi dopo avere svolto qualche breve considerazione dovrò lasciare questo incontro.

Per prima cosa, vorrei complimentarmi con il Consiglio regionale come istituzione e con l'ufficio affari legislativi in particolare per questo rapporto. Io sono un veterano dei seminari sui rapporti sulla legislazione; credo di non aver perso nemmeno uno di quelli che si svolgono a livello nazionale sulla base dei rapporti annuali predisposti dalla Camera dei Deputati, alla cui redazione per una piccola parte partecipo nella mia veste di Direttore dell'Osservatorio sulle fonti. Credo che queste iniziative delle assemblee legislative siano molto importanti, almeno per tre ragioni: la prima, perché forniscono una serie di informazioni su quella che resta pur sempre l'attività principale di una assemblea legislativa e cioè quella di fare le leggi; informazioni e dati rivolti innanzitutto ai cittadini, ai destinatari della legge. Si tratta, a mio parere, dello strumento principale di quella che chiamiamo la comunicazione istituzionale, riferita alla legislazione, ma più in generale al ruolo giocato dal Consiglio nella dinamica interistituzionale regionale. La seconda ragione attiene a quella che potremmo chiamare una funzione endogena del rapporto, e cioè di un'informazione rivolta ai soggetti politico istituzionali che svolgono la loro attività all'interno della Regione. Abbiamo sentito i giudizi politici che sono stati dati su questo rapporto dalla Consigliere Fuscagni e dal Presidente della prima Commissione consiliare.

Poi c'è la terza ragione, dal mio punto di vista non meno importante, che è rappresentata dal fatto che questi rapporti forniscono dati e informazioni essenziali per chi studia le istituzioni, cercando di andare al di là della forma per cogliere le linee di tendenza della prassi e trarne considerazioni non astratte sugli sviluppi degli assetti istituzionali, in particolare del rapporto tra esecutivi e legislativi, sia a livello nazionale che a livello regionale. Quindi, in sintesi, credo che non possa essere in alcun modo messo in dubbio il rilievo di un'iniziativa come questa.

Detto questo, mi limiterò a tre brevi considerazioni, naturalmente dal punto di vista di chi studia le istituzioni. La prima riguarda il dato che è stato maggiormente valorizzato, in tutti gli interventi, e cioè lo stato di buona salute della legge regionale, ma direi più in particolare della legge consiliare regionale: ci sono stati offerti una serie di dati percentuali che segnalano una ripresa dell'iniziativa legislativa consiliare, non solo ma una ripresa di un ruolo attivo delle commissioni, in particolare nel modificare i contenuti delle proposte di legge di Giunta che arrivano in Consiglio.

E' una situazione abbastanza sorprendente debbo dire, se paragonata ai dati emersi in una ricerca che avevo diretto dieci anni fa, proprio sul procedimento legislativo regionale e che aveva preso a campione cinque o sei Regioni. Ebbene, i dati che emergevano allora erano di segno diametralmente opposto: pure nel quadro di una forma di governo regionale, definita allora di tipo assembleare, la ricerca aveva messo in evidenza la progressiva parabola calante della legge regionale e, in particolare, il ruolo del tutto secondario giocato dal Consiglio nel procedimento legislativo rispetto a quello giocato dalla Giunta. questa Giunta, percentuale bassissima di leggi regionali di iniziativa consiliare.

Si tratta dunque di un dato molto confortante, anche se credo vada almeno in parte ridimensionato alla luce di altri elementi che pure il rapporto mette in evidenza. Il primo è il carattere di queste leggi regionali: è stato detto più di una volta che si tratta di leggi prevalentemente di natura manutentiva, di manutenzione di una normativa preesistente.

Il secondo elemento, quello forse più significativo, rappresentato dal il fatto che i contenuti normativi rilevanti dal punto di vista sostanziale non transitano più attraverso il veicolo delle proposte di legge di Giunta ma entrano come articoli delle finanziarie regionali che si trasformano in leggi Omnibus, replicando così la deprecabile tendenza affermata a livello nazionale. quindi questi due dati insieme in qualche modo ridimensionano quel dato che è stato tanto valorizzato. A questi due elementi ne aggiungerei un terzo e cioè che a differenza di quanto avviene nei rapporti tra Governo e Parlamento, il fenomeno della c.d. fuga dalla legge si presenta in misura più contenuta non avendo la Giunta a disposizione né la decretazione d'urgenza né la delega legislativa e potendo semmai contare su una limitata potestà regolamentare.

La seconda considerazione che vorrei fare riguarda alcuni aspetti, anch'essi presenti nel rapporto e sui quali credo valga la pena di fare una riflessione: il primo è quello già richiamato della natura prevalentemente manutentiva delle leggi regionali, il secondo aspetto, che invece non è stato richiamato e che ci riporta all'esperienza passata, riguarda il

fatto che molto spesso le leggi, soprattutto quelle ovviamente di iniziativa della Giunta, affidano la loro implementazione ed attuazione ad atti innominati, ad atti di Giunta. Questo, come accennato, ci riporta a una prassi precedente e mai cessata, in cui la Giunta proprio per la mancanza di strumenti formali di normazione utilizza atti innominati a sicuro contenuto normativo, ma che non si chiamano né leggi né regolamenti né decreti legge, né decreti delegati. Ecco, questo è un punto molto delicato sul quale vale la pena di riflettere e chiedersi se debba proprio considerarsi irrevocabile e giusta la scelta che è stata fatta in sede statutaria di non prevedere alcuno strumento di delegificazione nell'ordinamento della Regione Toscana, così come è avvenuto a livello statale. E' noto che gli strumenti di delegificazione si possono costruire in vario modo ed in particolare in modo da lasciare comunque al Consiglio la regia dell'intero processo di regolazione, affidando se del caso alla Consulta statutaria il compito di sanzionare eventuali deviazioni da parte della Giunta. Forse battere questa strada consentirebbe di ridurre il tasso degli atti innominati di giunta a sicuro contenuto normativo e a ridurre la stessa funzione essenzialmente manutentiva della legge regionale. Con tutta la prudenza del caso io penso che questo sia un punto sul quale qualche considerazione andrebbe fatta.

L'ultima considerazione che vorrei fare riguarda la struttura del rapporto. Ci sono due dati che non vengono presi in adeguata considerazione: il primo è l'andamento, nel periodo dato, del rapporto tra legislatore nazionale e legislatore regionale nei settori di competenza concorrente o comunque non esclusiva dell'uno o dell'altro. Così come non vi è cenno al rapporto tra legislazione regionale e normativa europea; un tema che è stato al centro di un grande dibattito politico. Per questo, risulta singolare che in un rapporto sulla legislazione non ci sia una sezione appositamente dedicata a quali siano stati, nel periodo dato, le direttive comunitarie che hanno inciso e in qualche modo condizionato l'esercizio della funzione legislativa e regionale. Con questa modesta proposta di integrare il rapporto con due ulteriori sezioni che diano conto della complessità che vanno assumendo oggi i procedimenti di regolazione, rinnovo i ringraziamenti per avermi invitato e mi scuso per dove lasciare la sala.

## **CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**

### **PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011**

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Alberto Chellini direttore di area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale del Consiglio regionale della Toscana**

Per prima cosa un doveroso ringraziamento ai numerosi ed autorevoli partecipanti a questa iniziativa; veramente c'è stata una adesione molto incoraggiante, che testimonia l'interesse ad analizzare questo nostro lavoro. Tra i tanti qui presenti saluto con piacere alcuni componenti del nostro collegio di garanzia. Questo mi dà l'occasione di sottolineare il fatto che questo nuovo strumento dell'ordinamento statutario della Regione domani viene attivato per la prima volta nel suo compito più rilevante, al di là di alcuni pareri interpretativi che gli sono stati richiesti nei mesi scorsi. Domani entra nel pieno delle sue funzioni perché per la prima volta è stata sollevata una questione di statutarietà su una legge della nostra Regione e quindi per la prima volta è attivato il nuovo meccanismo previsto dallo statuto per cui la promulgazione della legge viene sospesa, e si ricorre al pronunciamento del collegio di garanzia. Sulla base del pronunciamento di questo collegio, se la questione o alcuni profili di essa vengono rilevati fondati, il Consiglio torna a riesaminare il punto e a ripronunciarsi e solo dopo tale pronunciamento la legge potrà essere promulgata ed entrare in vigore.

La legge in questione è l'attuazione regionale delle norme del governo Monti sulla alienazione del patrimonio immobiliare degli enti locali, quindi questione particolarmente sensibile da molti punti di vista. Siamo in attesa di conoscere il pronunciamento che questo strumento di garanzia del nostro statuto avrà domani.

Un secondo ringraziamento è ai tanti colleghi che hanno contribuito alla stesura di questo rapporto che, il Presidente l'ha sottolineato, è un grosso lavoro collettivo che già da molti anni impegna continuamente gran parte della struttura del Consiglio. L'elemento di novità è che quest'anno abbiamo inteso anticipare molto i tempi di redazione e di uscita. Il rapporto è uno strumento che noi, insieme ad altre regioni e sulla falsariga di quello che viene effettuato a livello parlamentare, produciamo appunto ormai da una decina di anni, ma ci è sembrato importante ed interessante dare un nuovo slancio a questo nostro lavoro così consolidato, insomma farlo uscire un po' dalla routine. A partire dal fatto di farlo

uscire subito dopo la fine dell'anno di riferimento convinti come siamo, e spronati in questo dall'ufficio di presidenza del nostro Consiglio, che ragionare più a caldo sui dati dà ai dati stessi un significato più rilevante e costituisce un buon punto di riferimento per la legislazione che ci si appronta ad affrontare nell'anno in corso. Tutto il nostro ufficio legislativo, le segreterie delle commissioni, l'ufficio di assistenza agli atti e all'aula, i colleghi del legislativo della Giunta regionale, i colleghi che si occupano di valutazione, tutte le strutture che hanno a che fare con l'iter legislativo hanno collaborato fattivamente a questo risultato. Ci sembra, ma vedremo nel dibattito dei nostri interlocutori se ciò è vero, di offrire un prodotto molto denso di dati e di elementi e spunti di riflessione.

Prima di dare la parola ai nostri numerosi interlocutori, sottolineo tre punti di questa analisi tecnica che offriamo alla riflessione politica.

Il primo è che, confrontando questi nostri dati con i dati del rapporto nazionale (l'ultimo è stato presentato nel novembre scorso), c'è un punto di differenza che emerge abbastanza chiaramente: mentre a livello dell'ordinamento nazionale è stata registrata quella che è stata definita con una espressione efficace una *fuga dalla legge*, sull'incalzare dei decreti legge, accompagnati dalla questione di fiducia in sede di conversione e dallo strumento dei maxi emendamenti spesso ugualmente accompagnati dalla mozione di fiducia, questo fenomeno non avviene a livello del nostro ordinamento regionale. Non solo perché noi non abbiamo la previsione dei decreti legge e della questione di fiducia, ma anche perché emerge dai nostri dati come la nostra assemblea legislativa mantenga abbastanza saldamente, nonostante alcuni punti di criticità, un ruolo importante nella produzione legislativa. E' un dato che si rileva nella nostra Regione un tasso alto di iniziativa legislativa regionale consiliare, sensibilmente più alto della media delle altre Regioni. E si tratta di iniziativa consiliare non solo di bandiera ma che riscontra un tasso importante di successo. All'interno di questa, segnaliamo l'elemento abbastanza peculiare di una importante iniziativa dell'ufficio di presidenza del Consiglio quindi una iniziativa di tipo politicamente trasversale di taglio istituzionale su temi anche tutt'altro che secondari.

Inoltre, registriamo una forte presenza consiliare nel dibattito legislativo, essenzialmente nel lavoro delle commissioni, perché al 95 per cento è lì che le leggi vengono emendate, corrette, a volte integralmente riformulate. Il tasso di modifica delle leggi di iniziativa della Giunta che avviene in commissione è elevatissimo. Documentiamo nel rapporto come tutte le più importanti leggi emanate dall'inizio della legislatura, aprile 2010, fino a tutto il 2011

hanno subito nel lavoro consiliare e segnatamente in quello di commissione una revisione molto profonda.

Il Consiglio inizia a porsi il problema della valutazione degli effetti delle leggi, dell'analisi di ciò che le clausole valutative introdotte nelle leggi cominciano a produrre. In questo settore siamo certamente ancora lontani da un livello significativo, ma registriamo ugualmente nel rapporto alcuni importanti segnali in questa direzione. Uno fra l'altro, particolarmente significativo, proprio su input del portavoce dell'opposizione, organismo innovativo introdotto nel nostro nuovo statuto regionale.

Accanto a questo elemento segnaliamo un altro punto: c'è una sensibile accentuazione dell'iniziativa legislativa popolare. E' un segno dei tempi, si presta ad interpretazione. Il dato è che riprende con un certo vigore e su temi qualificanti l'iniziativa popolare da parte di gruppi di cittadini, oltre che, in un caso, da parte di enti locali.

Il rapporto individua poi un elemento su cui è opportuno riflettere. La nostra legislazione, dal punto di vista dei suoi contenuti, si sta consolidando sempre di più come una legislazione di modifica della legislazione precedente. Modifica in alcuni casi specifica e puntuale, in altri casi molto estesa e profonda, ma che non si traduce in una completa rivisitazione dei testi, come noi tecnici sempre auspichiamo. Alla rivisitazione completa, con conseguente abrogazione del vecchio testo si preferisce lo strumento della modifica, ciò per vari motivi di natura politica, in primo luogo per non rimettere formalmente in discussione tutte le parti della legge.

Si verifica inoltre un sensibile accorciamento dei tempi. Le modifiche intervengono a distanza sempre più ravvicinata delle leggi che vengono modificate. Si accorcia la resistenza della legge nel tempo. Questo è un punto direi abbastanza critico sul piano della certezza del diritto, per gli operatori, per tutti quelli che devono operare con queste leggi.

Abbiamo sempre più delle leggi che si pongono come urgenti, perché urgenti sono i tempi della politica. Qualcosa più del 45 per cento delle leggi approvate nel 2011 recano la previsione di immediata entrata in vigore, il giorno dopo la pubblicazione sul Burt. Quindi, nella maggior parte dei casi, si modificano leggi precedenti anche non molto remote nel tempo e lo si fa con urgenza.

Registriamo un buon livello di manutenzione dell'ordinamento. Le leggi vigenti in Toscana al 31 dicembre 2011 sono formalmente 843, numero che indica tutte le leggi approvate dall'inizio dalla Regione Toscana meno le leggi espressamente abrogate. Di queste 843, quasi un centinaio, 97, sono leggi di bilancio e variazioni di bilancio, quindi

leggi che non hanno un proprio contenuto sostanziale. Rimangono 750 leggi sostanziali vigenti. Di queste quasi 300 sono leggi esclusivamente di modifica di altre leggi il che ci porta ad un dato finale, arrotondo leggermente i numeri, di circa 450 testi normativi coordinati oggi vigenti nella nostra Regione. E' un numero abbastanza piccolo e segnala un buon livello manutentivo dell'ordinamento mentre, come si è detto, risulta elevato il numero delle leggi esclusivamente volte alla modifica di leggi precedenti. Il rapporto evidenzia come alcune delle grandi leggi ordinamentali fondamentali (la legge finanziaria, la legge urbanistica ed altre) abbiano subito dieci, quindici, venti e più interventi di modifica.

Rispetto all'importante attività legislativa del consiglio, la giunta regionale si mostra normalmente con un atteggiamento molto aperto nelle commissioni. Molti testi vengono espressamente presentati come aperti al confronto ed alla modifica in sede di commissione. Sono emerse invece delle criticità nel rapporto giunta – consiglio, e quindi nel funzionamento della forma di governo, relativamente alle ultime leggi finanziarie, quando la giunta ha preteso di inglobare nella legge finanziaria molti contenuti non strettamente attinenti al tema finanziario ma molto più ampiamente collegati alla complessiva manovra economica che la Regione voleva mettere in campo. Insomma, si è inteso cogliere lo strumento della legge finanziaria per accelerare il buon esito di provvedimenti eterogenei, dato che la legge finanziaria presenta il grande vantaggio di avere un termine (il 31 dicembre) per la sua approvazione, a meno che non si voglia andare all'esercizio provvisorio, e quindi è una legge che gode di una corsia privilegiata. Se a ciò si aggiunge che tale legge viene presentata in Consiglio anche con qualche ritardo sui tempi previsti, si capisce che viene così a determinarsi una compressione sostanziale del ruolo consiliare. Questo ha dato luogo ad elementi di confronto critico fra Giunta e Consiglio, confronto che alla fine è stato risolto con un indirizzo politico assunto dai Presidenti dei gruppi, di andare a rivedere questi meccanismi, di puntualizzarli per il futuro per evitare, da un lato il fenomeno delle leggi *omnibus*, contenitori indistinti e di difficile valutazione da parte delle commissioni di merito, e al tempo stesso garantire che in parallelo alla finanziaria possano procedere altre proposte di legge ad essa collegate, garantendo la possibilità di una manovra economica complessiva ma nel rispetto delle prerogative del consiglio e delle sue commissioni. Vedremo cosa produrrà questo input, però il tema è sul tavolo e sicuramente merita una qualche riflessione.

Si mantiene alto il contenzioso costituzionale tra regione toscana e governo. Il giudizio che sembra emergere dalla nostra analisi - e che offriamo alla vostra riflessione - è che questo contenzioso si mantiene forse inutilmente alto. Perché dico questo? Perché le pronunce della Corte costituzionale sui numerosi casi di conflitto che si sono determinati sono ormai pronunce sostanzialmente riaffermative di principi già consolidati. Cioè dalla riforma del titolo V in poi la Corte è stata pesantemente investita di molte questioni ed ha stratificato una giurisprudenza ormai sostanzialmente consolidata. Il che porta a dire che attestandoci su questa, forse, con un maggiore confronto preventivo in sede di Conferenza Stato – Regioni si potrebbe evitare buona parte del contenzioso.

Questa è solo una sintesi di alcuni spunti che il rapporto offre. Ve ne sono molti altri, tra i quali segnalo un'interessante riflessione su un altro strumento tipico ed unico del nostro ordinamento regionale, la motivazione delle leggi, che noi stiamo sperimentando ormai da qualche tempo, dopo il nuovo statuto. Nel rapporto c'è una relazione di Gemma Pastore che, anche sulla base dei dati forniti da Nadia Pasotti, fa un primo focus su questo nuovo elemento e dà qualche spunto di riflessione sull'utilità o meno di questo strumento.

Ma a questo punto sta ai nostri interlocutori commentare il rapporto e dirci cosa vi hanno trovato di interessante.

Allora iniziamo il giro di tavolo, a partire dagli interlocutori politici, e ringrazio anche i numerosi consiglieri che sono presenti e che naturalmente invitiamo ad intervenire se lo ritengono.

La parola all'onorevole Roberto Zaccaria.

**Alberto Chellini direttore di area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale del Consiglio regionale della Toscana**

Grazie Roberto anche per essere rimasto nei tempi. Ricordo solo un punto: nei lavori preparatori dello statuto fu segnalata l'ipotesi di prevedere un comitato della legislazione, sul modello della Camera. La scelta che fu compiuta fu diversa, a torto o a ragione, cioè di diffondere il sistema di controllo della qualità delle leggi imputandolo essenzialmente ai presidenti delle commissioni quindi non con un organismo ad hoc ma con un ruolo dei presidenti di commissione coadiuvato dall'assistenza legislativa.

La parola alla consigliere Stefania Fuscagni, portavoce dell'opposizione.

**Alberto Chellini direttore di area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale del Consiglio regionale della Toscana**

Se ci sono altri presenti che vogliono intervenire li invito a farlo. Sono presenti anche colleghi di altre Regioni perché abbiamo affiancato a questa iniziativa di stamani anche la periodica riunione dell'Osservatorio legislativo interregionale che normalmente si tiene a Roma. Per l'occasione abbiamo scomodato i colleghi a venire a Firenze anche perché molti di loro erano interessati a seguire la presentazione del rapporto. E' presente il professor Bilancia dell'Università di Pescara che interverrà all'Osservatorio legislativo interregionale sul tema del vincolo del pareggio di bilancio. Quindi sarà un'altra sessione interessante.

Ha chiesto di intervenire Pietro Mercatali dell'osservatorio per la qualità degli atti amministrativi di cui è presidente. E gli do volentieri la parola.

**Alberto Chellini direttore di area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale del Consiglio regionale della Toscana**

Grazie professor Merlini. Sicuramente c'è attesa per la pronuncia del collegio di garanzia ed il prossimo rapporto del 2012 avrà questo tra i suoi punti. Aggiungo una considerazione. E' stato detto prima, parlando del collegio di garanzia, che "purtroppo" non è stato mai attivato fino ad ora. Io il "purtroppo" lo toglierei; a me pare che questo organismo, una delle innovazioni positive del nostro statuto, sia importante in sé, cioè c'è anche un positivo effetto di monito, dovuto alla sua presenza, che a volte fa sì che alcune cose, alcuni elementi critici presenti in una proposta di legge vengano modificati anche per evitare un possibile problema con il collegio garanzia. Insomma questo collegio può svolgere una funzione di *moral suasion*, che è utile anche a prescindere dalla sua concreta attivazione.

Grazie ai molti intervenuti che hanno avuto parole di apprezzamento per questo lavoro. Questo rapporto è frutto del lavoro, a vario titolo, di numerosi dirigenti e funzionari del nostro consiglio, quindi è una macchina abbastanza complessa, tra le nostre produzioni forse quella più complessa come numero di partecipanti, e che quest'anno ha avuto questo forte input accelerativo sui tempi, al quale ha risposto molto bene.

Registriamo i suggerimenti e le indicazioni che da più parti ci sono venuti su linee di approfondimento utili per il futuro. Tengo però a ribadire, come già mi è capitato di dire altre volte su questo tema, che questo è e deve restare un rapporto sulla legislazione. E' evidente che la legge non è più l'unico strumento di definizione delle politiche ma questo è

e resta un lavoro di strutture tecniche che offre spunti, suggerimenti, analisi, sbilanciandosi anche in giudizi, ma non può pretendere di effettuare un'analisi complessiva delle politiche regionali. Quello che è da fare, questo sì, è di evidenziare, meglio di quanto non siamo finora riusciti a fare, quali sono i punti in cui le politiche richiedono altri atti, in particolare atti di carattere programmatico. Intanto il rapporto registra un fatto, che non c'è stato - e di questo credo sia importante dare atto - un fenomeno di indebolimento della legge a favore dei regolamenti. Quando nel nuovo statuto regionale è stato attribuito alla giunta il potere regolamentare in precedenza consiliare, si era temuto che questo potesse determinare un sostanziale rinvio al regolamento dei principali elementi sostanziali della normativa. Questo fenomeno complessivamente non è avvenuto. Permangono, questo sì, casi in cui il rinvio al regolamento da parte della legge è troppo in bianco, privo di criteri e di contenuti, questo è vero, ma è anche vero che questo, come dire, è un male che il consiglio fa a se stesso perché è il Consiglio che approva i rinvii in bianco ai regolamenti. Io registro piuttosto un altro fenomeno, evidenziato anche nella relazione che sui regolamenti hanno fatto i colleghi della Giunta regionale: vi è spesso un rilevante ritardo nella approvazione dei regolamenti. Ritengo che ciò sia essenzialmente da attribuire al fatto che vi è una eccessiva spinta acceleratoria sulla approvazione della legge, quando ancora i suoi contorni non sono del tutto definiti ed i suoi sviluppi regolamentari non sono maturi, non solo e non tanto sul piano strettamente tecnico, ma soprattutto su quello politico.

Questo ci riporta al tema dell'urgenza, che sembra dominare ormai costantemente l'azione politica. Il presidente della giunta, anche recentemente nel dibattito sulla finanziaria, ha posto ufficialmente al consiglio regionale il tema di regolare procedure più rapide di decisione. Stiamo studiando una strada per dare una risposta a questo, perché non c'è dubbio che, particolarmente in una situazione crisi economica, la reazione della normazione regionale deve porsi il problema della tempestività, così come vi sono casi effettivi di urgenza, che possono essere utilmente regolati in sede di regolamento consiliare con percorsi procedurali particolari. Il punto fondamentale è che sia però il consiglio a riconoscere le ragioni dell'urgenza, evitando che l'eccezione diventi rapidamente una impropria regola che snaturi il ruolo stesso del consiglio.

Abbiamo anche visto che l'abuso di urgenza si ritorce spesso contro la qualità della normazione e la certezza del diritto, producendo ritardi nell'emanazione dei regolamenti attuativi, necessità di tornare sulla legge con successive modifiche anche molto

ravvicinate, necessità di interventi di raccordo tra normative non sufficientemente coordinate. L'ordinamento giuridico è un insieme complesso e tutti gli interventi che in esso si compiono richiedono di essere adeguatamente ponderati, sul piano politico come anche su quello tecnico.

Ecco allora che noi, da tecnici, auspichiamo una diversa considerazione di ciò che è effettivamente urgente e ciò che urgente in realtà non è e che sarebbe più efficacemente trattabile con quel ragionevole tempo di meditazione politica e tecnica, le due cose si tengono insieme, che può essere utile.

Sono poco convinto - è una mia personale riflessione rispetto allo spunto di Caretti che ma che è stato ripreso anche da altri - dell'utilità di tipizzare la delegificazione. Personalmente a questo strumento credo poco. Lasciamo pure sullo sfondo se questo richiederebbe o meno una modifica statutaria. Il fatto che le politiche non siano più assorbite dalla legge, ma da un insieme di atti negoziali, programmatici, etc. comporta che già oggi sussiste un eccesso di fonti normative che rende molto critico il quadro della certezza del diritto. Non credo che sia utile aggiungere altri percorsi di delegificazione ed altre fonti normative delegificate per facilitare i processi, non mi pare questa la strada. Continuo a pensare che la legge è bene che mantenga il suo ruolo, che raffreddi le urgenze non oggettivamente motivate, e che ad essa si accompagnino gli altri atti necessari. C'è un punto di tenuta critica del nostro ordinamento rispetto all'impostazione statutaria. Il nostro statuto ha inteso tipizzare le fonti normative, affermando che nel nostro ordinamento regionale le fonti normative, oltre allo statuto stesso, sono solo la legge e il regolamento. Questo punto fatica a reggere a fronte di programmi che hanno un sostanziale contenuto disciplinare normativo. Una maggiore attenzione consiliare su questi aspetti dei programmi forse sarebbe utile.

L'ultima cosa che voglio sottolineare è che il consiglio sta effettivamente operando per la tenuta delle leggi di tipo organico, delle leggi di sistema, come la legge sulle nomine, la legge sulla partecipazione alle società, la legge finanziaria, la legge di manutenzione. Sono leggi che si prestano a subire eccezioni nei vari casi concreti oppure, come si è visto, a forzature nell'organicità dei propri contenuti da parte di norme intrusive. A questo il consiglio regionale mostra di reagire abbastanza efficacemente. Vi è un'attenzione, che si manifesta particolarmente nella prima commissione consiliare, competente per gli affari istituzionali, a che queste leggi, che per loro essenza hanno carattere molto trasversale, non debordino dai contenuti loro propri. La prima commissione su questo ha operato con

un'attenzione crescente riuscendo, dopo un primo momento di difficoltà di fronte all'incalzare delle proposte della giunta tendenti a forzare i limiti ed i contenuti organici di queste tipologie normative, a riaffermare criteri di maggiore coerenza dell'ordinamento. Ciò è avvenuto per la legge di manutenzione, per la legge sulle nomine, per la legge sulle partecipazioni. Quest'anno il punto critico, come detto, si è avuto sulla legge finanziaria, ma ciò ha dato luogo a una riflessione che dovrebbe portare per il futuro ad un assetto diverso.

Vi ringrazio tutti per la partecipazione e per l'attenzione prolungata.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Valerio Di Porto, capo servizio ufficio studi della Camera dei deputati**

Mi limiterò a pochissime battute, dopo un dibattito così intenso, partendo da un apprezzamento, oltre che per la tempestività, per la qualità e la ricchezza del rapporto.

Il rapporto toscano è l'ulteriore, importante conferma del funzionamento della rete che si è creata tra il rapporto sulla legislazione statale (o forse, meglio ancora, il rapporto euronazionale), e i rapporti regionali, sempre più ricchi ed interessanti.

Il rapporto toscano si legge con piacere ed è ricchissimo di spunti, moltissimi dei quali sono già stati colti e sviluppati nel dibattito. Vorrei riprendere anch'io il filo conduttore della discussione, riguardante la fuga dalla legge, introducendo una sottile distinzione – almeno per quanto riguarda il livello statale – tra fuga *dalla* legge e fuga *nella* legge, o comunque negli strumenti legislativi di rango primario.

E' opinione condivisa che la decretazione d'urgenza, specie se accompagnata dall'uso della questione di fiducia, e la legislazione delegata minimizzano il ruolo del Parlamento. In realtà, decreti-legge e decreti legislativi non implicano una fuga dalla legge parlamentare: il Parlamento comunque interviene, è presente ed è attivo. Si realizza piuttosto una fuga nella legge, dovuta al fatto che Parlamento e Governo riescono a legiferare, se sono sotto *stress*, se si autovincolano, se si impongono delle procedure rigide anche nei tempi: è questo, credo, il motivo del successo del decreto-legge e della legislazione delegata.

Il prof. Nicola Lupo ha sottolineato come due dei decreti-legge emanati dal governo Monti all'inizio dell'anno (il n. 1 ed il n. 5 del 2012) abbiano praticamente soppiantato due leggi cicliche: la legge sulla concorrenza, prevista dalla legge n. 99 del 2009 e il cui disegno di legge non è stato ancora mai adottato; la legge sulla semplificazione, il cui ultimo esemplare risale alla importante legge 28 novembre 2005, n. 246.

Mentre le leggi che concorrono al ciclo di bilancio hanno tempi certi e rigide procedure, le altre leggi "annuali" non godono dello stesso regime e quindi incontrano evidenti difficoltà. La legge comunitaria, in genere condivisa tra tutte o quasi le forze politiche, riesce comunque ad arrivare in porto, sia pure con ritardi più o meno lunghi; la legge di

semplificazione si è via via diradata nel corso del tempo, fino a sparire, da sette anni a questa parte. Rispetto alle leggi “annuali” non protette (cioè non corredate di stringenti procedure regolamentari) i decreti-legge presentano evidenti vantaggi:

1. costituiscono uno strumento semplicissimo da adottare;
2. acquistano immediata efficacia, al momento della pubblicazione nella “Gazzetta Ufficiale”;
3. obbligano il Parlamento a concludere l’*iter* della conversione entro i sessanta giorni previsti dalla Costituzione e – proprio per la loro immediata entrata in vigore – a farsi carico dei loro effetti in caso di mancata conversione;
4. godono di un ampio regime informativo (sono gli strumenti che più trovano eco e spazio nei *mass media*);
5. nel procedimento di conversione può essere facilmente innestata la posizione della questione di fiducia, che consente al Governo di porre fine alle trattative endogovernative e in sede parlamentare su un testo che deve comunque avere un generale grado di condivisione da parte delle forze appartenenti alla maggioranza<sup>1</sup>. Questo grado di condivisione può essere del tutto provvisorio e forzato, da parte dello stesso Governo: non sono affatto rari i casi nei quali il Governo pone la fiducia su un testo che non condivide pienamente, tanto che lo modifica prima ancora che entri in vigore<sup>2</sup>.

I decreti-legge presentano però l’evidente svantaggio di consumarsi in un arco di tempo rapidissimo, sotto il duplice profilo del loro concepimento ed elaborazione e della efficacia di molte delle misure previste: vengono elaborati in fretta, anche quando assemblano testi già pronti da tempo, e forse anche per la mancanza di progettazione legislativa che ne caratterizza la natura sono particolarmente caduchi, in quanto

---

<sup>1</sup> La prassi instauratasi negli ultimi mesi prevede che il Governo ponga la fiducia sul testo come risultante dall’esame in Commissione, con una inedita valorizzazione di quest’ultima a scapito del *plenum* e quindi, anche delle altre Commissioni e dei deputati a queste ultime appartenenti.

<sup>2</sup> Il precedente più noto in questo senso riguarda non un decreto-legge ma la legge finanziaria per il 2007: si tratta del famoso “emendamento Fuda”, in materia di decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa, che trovò accoglimento nel maxiemendamento con il quale il Governo riscrisse tale legge, ponendovi la fiducia. La norma, divenuta il comma 1343 dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fu abrogata prima ancora che potesse entrare in vigore dal decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 299. In questa legislatura si sono verificati almeno due casi di decreti-legge correttivi: il decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009, adottato anche per venire incontro alle richieste avanzate dal capo dello Stato al momento della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009; il decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, concernente disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

necessitano di quasi immediate e poi continue messe a punto. Mi limito a citare il solo caso eclatante del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, emanato all'inizio della legislatura per disegnare una manovra economico-finanziaria a carattere pluriennale, corredandola di tutta una serie di misure volte alla semplificazione ed alla liberalizzazione. Ne risulta un testo composto, all'atto dell'approvazione del Consiglio dei ministri, di 491 commi, divenuti 718 dopo il triplice passaggio parlamentare (Camera-Senato-Camera) e la triplice posizione della questione di fiducia. Ebbene questo imponente testo, per di più corredato di un allegato volto ad abrogare oltre 3.300 atti normativi, è stato modificato in maniera testuale, fino al 4 maggio 2012, da almeno 49 provvedimenti, il primo dei quali, la legge di conversione del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (legge 2 agosto 2008, n. 129) precede di soli quattro giorni la conversione in legge del decreto in oggetto (legge 6 agosto 2008, n. 133). A tali provvedimenti va sommato il decreto del presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113, che ha disposto l'abrogazione dell'articolo 23-bis (servizi pubblici locali) a seguito del *referendum* popolare svoltosi il 12 e 13 giugno 2011; infine, vanno segnalate 8 sentenze della Corte costituzionale, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni. In confronto, le venti modifiche subite dalla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1, *Norme per il governo del territorio*, appaiono molto più fisiologiche nella loro patologia.

Dal rapporto toscano emerge anche quella che Giovanni Tarli barbieri ha definito la circolarità tra gli atti della programmazione e gli atti legislativi. In tutto il rapporto, e soprattutto in alcune parti che hanno suscitato il mio particolare interesse (penso al capitolo sull'agricoltura), traspare molto bene questo aspetto e l'attenzione costante, da parte del Consiglio e della Giunta, per la messa a punto degli strumenti di programmazione, tanto che soltanto nel campo agricolo si ha una congerie di piani con una marcata evoluzione e concentrazione, soprattutto negli ultimi anni. Così si unifica la programmazione in campo agricolo e forestale in un "documento programmatico unitario" (PRAF), che "realizza le politiche agricole, forestali e di sviluppo rurale definite nel programma regionale di sviluppo (PRS) e specificate nel documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), assumendone le priorità, perseguendone gli obiettivi ed applicandone i criteri di intervento per il periodo di riferimento, nel rispetto degli indirizzi di politica agricola comunitaria e nazionale ed in

linea con il criterio della gestione flessibile delle risorse finanziarie”<sup>3</sup>. Giovanni Tarli Barbieri, citando il piano dei beni culturali, si è domandato se questa circolarità e – direi – commistione tra leggi e programmi non sia anche un metodo di delegificazione: è una domanda che mi sono posto anch’io più volte e cui si può dare, a mio avviso, una risposta affermativa. Non a caso, l’articolo 12 della citata legge n. 1 del 2006, ai commi 1 e 2, dispone – rispettivamente – la modifica e l’abrogazione di norme legislative a decorrere dalla data di approvazione delle deliberazioni della Giunta regionale di attuazione del piano agricolo regionale (PAR, poi integrato nel piano agricolo forestale) nel settore delle strade del vino, dell’olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità e nel settore zootecnico<sup>4</sup>. Potrebbe essere interessante approfondire l’argomento nel rapporto, dando conto anche del ruolo giocato dal Consiglio e dalle Commissioni consiliari rispetto agli strumenti della programmazione. Rilancio uno spunto di Nicola Lupo: è sempre più necessario passare da un discorso essenzialmente circoscritto alle politiche legislative ad un discorso più ampio, attinente alle politiche pubbliche.

Nel capitolo sull’agricoltura si fa anche riferimento a una raccomandazione scritta inviata dalla Commissione alla Giunta il 12 maggio 2011, finalizzata a rifinanziare il progetto della filiera corta in presenza di una drastica riduzione delle risorse disponibili per l’attuazione del PAR. La Giunta, nel novembre 2011, ha deliberato di accogliere la raccomandazione, rifinanziando il progetto. L’episodio consente di aprire uno squarcio interessante sui rapporti tra Giunta e Consiglio, indubbiamente condizionati dal numero e dalla rilevanza delle delibere di Giunta, delle quali spesso il Consiglio non viene neppure informato: in questo caso, una procedura indubbiamente atipica come la raccomandazione scritta ha permesso di incidere sulla decisione di Giunta.

Con riguardo al numero, una ricerca che ho effettuato sulle banche dati regionali ha evidenziato l’esistenza (salvo errore) di circa 150 delibere adottate dalla Giunta nel corso del 2011: è un numero forse non elevatissimo rispetto ad altre Regioni ma

---

<sup>3</sup> Così recita l’articolo 2, comma 1 della legge regionale 24 gennaio 2006, n. 1, recante disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale. Tale articolo, dapprima modificato dalla legge regionale 2 dicembre 2008, n. 63, è stato integralmente sostituito dall’articolo 105 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (legge finanziaria per l’anno 2011), a testimonianza della costante revisione degli strumenti della programmazione.

<sup>4</sup> Il comma 1 dispone la integrale sostituzione dell’articolo 7 della legge regionale 5 agosto 2003, n. 45 (*Disciplina delle strade del vino, dell’olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità*); il comma 2 dispone l’abrogazione della legge regionale 4 agosto 2003, n. 40 (*Interventi regionali a favore del settore zootecnico*).

comunque significativo. Sarebbe interessante classificare tali delibere, verificando quante discendano da leggi regionali e quante diano attuazione a decisioni assunte a livello statale ed europeo. Si tratta di un aspetto di grande rilevanza che, unitamente al tema della programmazione, andrebbe messo più a fuoco per cercare di comprendere meglio attività e ruolo della Giunta in relazione al Consiglio.

Nel capitolo sui beni culturali è narrato un interessante episodio, riguardante la sovrapposizione tra uno schema di regolamento della Giunta e una proposta di legge all'esame della Commissione consiliare: in sostanza, lo schema di regolamento riprende parte dei contenuti della proposta di legge consiliare – siamo in piena fuga dalla legge e intercambiabilità degli strumenti normativi – ma il Consiglio riesce a riappropriarsi della materia legislativa. Il risultato è che il regolamento viene approvato senza la parte sovrapposta alla proposta di legge.

Un'ultima considerazione concerne il contesto multilivello: sarebbe senz'altro utile inquadrare in maniera più organica la legislazione regionale nella cornice europea e statale, per vedere come le politiche dell'Unione e nazionali si calino nell'ambito regionale. Il rapporto già ora tratta questo aspetto, diffondendosi, in particolare, sulla celeberrima direttiva servizi (n. 123 del 2006), ma sarebbe senz'altro utile una trattazione di carattere più generale.

Una più organica attenzione su questi aspetti da ultimo segnalati (i rapporti Giunta – Consiglio come vengono estrinsecandosi nelle deliberazioni assunte dalla Giunta e nella approvazione degli strumenti della programmazione; il contesto multilivello) potrebbe consentire un ulteriore salto di qualità ad un rapporto già ricchissimo e di grande interesse.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Stefania Fuscagni, portavoce dell'opposizione del Consiglio regionale della Toscana**

Grazie dottor Chellini. Voglio cominciare con un ricordo, nella scorsa legislatura io devo dire che mi divertii più di ogni altra cosa nell'essere Presidente della Commissione revisione del regolamento, il che la dice lunga della mia attenzione e all'epoca noi mettemmo proprio in rilievo soprattutto il punto dei meccanismi valutativi ex post, della legislazione, lo voglio ricordare perché fu un momento particolarmente utile. Seconda cosa, un ringraziamento agli uffici perché questo è un lavoro attento, scrupoloso, utile, ma soprattutto tempestivo, e quindi un grazie davvero.

Veniamo al merito. Una prima valutazione la voglio fare ed è di tutta positività, il Consiglio ne esce bene, questa legislatura vede una forte attività legislativa e una incisività sostanziale che di media ci fa onore, nonostante ci siano in Consiglio 30 neoeletti su 55 la funzione legislativa è stata significativa, ed è una buona cosa perché vuole dire che viviamo in maniera appropriata la nostra funzione, eh Presidente e non è scontato, la Giunta ha arrancato di più. Una seconda valutazione meno neutra mi porta a condividere con voi alcuni punti, nove in tutto, cercherò di essere nei tempi e ci sarò, che credo è interessante, il primo è già stato notato, la fuga dalla legge come dato ormai consolidato del livello nazionale. Il Presidente della Repubblica ha censurato moltissimo il governo Berlusconi, un po' meno il governo Monti, ma questa proliferazione dei decreti legge e della fiducia naturalmente è un aspetto che non funziona. Non avviene a livello regionale perché lo statuto protegge il percorso legislativo della Regione.

Noi non facciamo decretazione d'urgenza, non diamo fiducia, ciò nonostante, questo è il rilievo che voglio fare, la Toscana deroga in materia finanziaria dal solco del tracciato dello statuto e questo non è una questione di ordine tecnico ma è una questione di ordine politico.

Secondo punto, complessivamente nel periodo di tempo analizzato dal rapporto, aprile 2010, dicembre 2011, il volume dell'iniziativa legislativa è già stato detto è di 137 leggi approvate di cui 63 di iniziativa consiliare, 67 di iniziativa dell'esecutivo e 7, lo ricordava Zaccaria, da parte dell'ufficio di presidenza. Che l'ho detto non ha una potestà ma hanno

evidentemente potestà legislative i soggetti che lo compongono, quindi è un passo da sottolineare.

Alcuni elementi vorrei mettere in evidenza:

- a) il 34 per cento delle proposte di legge presentate giacciono ancora in Commissione,
- b) non esistono proposte di legge condivise tra Consiglio e Giunta,
- c) si è notata una rottura del monopolio interno perché oltre alla Giunta e al Consiglio si è imposto anche il corpo elettorale con un peso del 5,5 per cento delle leggi presentate sul complessivo numero delle leggi. Ciò a fronte di un risultato sempre negativo che vede tutte le proposte di legge di iniziativa popolare respinte dall'aula. A fronte di una retorica sulla partecipazione che francamente stride un po',
- d) si evidenzia una ridotta capacità di conversione perché solo il 61 per cento delle leggi vengono approvate. Dato in calo rispetto al 2009 e praticamente tutte della maggioranza, ciò misura un atteggiamento impermeabile del Consiglio e della maggioranza che in questo senso è molto supina all'esecutivo,
- e) si manifesta un bassissimo tasso di aggregazione, sono poche le proposte di legge a firma dei Consiglieri di gruppo omogenei il che significa di fatto un atteggiamento legislativo ancora legato all'identità dei singoli gruppi e non specchio di un'aula invece molto fedele al modello bipolare.

Terzo, se l'ottava legislatura si era caratterizzata come una legislatura di produzione di numerosissime leggi di diretta attuazione statutaria la nona vede leggi più specificatamente manutentive. Mi pare che sia una caratteristica anche altrove verificatasi.

Tuttavia politicamente dobbiamo rilevare che gli interventi manutentivi sono assai ravvicinati nel tempo ed è sempre più corto il tempo dalla promulgazione ai nuovi interventi. Ci sono dei casi tipo come la legge 1 del 2005 che è stata modificata ben venti volte in sei anni, in questo passaggio il testo dà specifiche di natura tecnica ma la questione è politica su questo punto, troppe leggi manifesto o spot, pensiamo a quella sull'imprenditoria giovanile, fatte ma non finanziabili per ragioni note prima della promulgazione. Questo è un punto dolente da mettere in rilievo, la scarsissima resistenza giuridica e una brevità molto evidente sono caratteri squisitamente politici e come tali vanno trattati, ma mi pareva il caso di sottolinearli.

Quarto, l'andamento legislativo della Toscana dal 2000 al 2011 mostra una pesantezza legislativa della nostra Regione che vede ancora in vigore, lo specificava poi il dottor Chellini, nel 2011, 536 leggi con il picco del 2006 con 546 leggi in vigore. Va detto che

nel 2000 le leggi in vigore erano 556, ma nel 2009 si era arrivati a 476, ciò significa che negli anni 2010 e 2011 si è avuto una forte impennata legislativa che sinceramente non vediamo positivamente. Preme ricordare che la Regione Lombardia ha 430 leggi in vigore. Quinto, nel rapporto si fa riferimento anche ai soggetti che partecipano al progetto legislativo e di programmazione come la Callo o il Cal che si voglia dire, su questo punto alcune osservazioni credo sia utile farle, una in particolare, in merito agli atti che questi soggetti analizzano come provenienti dalla Giunta, questi organi hanno dato un parere positivo per oltre il 90 per cento dei casi e in alcuni casi lo danno anche prima che si sia espresso il Consiglio regionale. Come nel caso del Pum, di quello urbanistico.

Sesto, il cuore del ragionamento, almeno guardandolo con gli occhi dell'opposizione, è sui meccanismi di valutazione, ex ante, forse anche perché io ho una particolare predilezione per questo aspetto, ma in particolare ex post. In occasione della revisione del regolamento interno all'assemblea ci si soffermò circa la necessità di dare alle commissioni consiliari e al Consiglio strumenti più forti e propri nell'ambito dei passaggi valutativi. Nel rapporto si dedica una parte non secondaria, e questo apprezzo, ho molto apprezzato. Per quanto riguarda la valutazione ex ante si mette in luce e che i passaggi, almeno quelli formali, sono acquisiti anche se si segnala una certa inerzialità. Ciò che tuttavia appare molto critico e per noi è punto essenziale è la totale fragilità della valutazione ex post. Si misurano poco e male i risultati, non si misurano affatto gli effetti.

Si capisce che la pratica controfattuale è complicata, ma una soluzione qui va trovata, e questo è un punto che sottopongo come cruciale almeno ai miei occhi. Questa è una sfida dell'opposizione, quella di misurare gli effetti, ma dovrebbe essere una vocazione di tutti, in questo dico opposizione perché la necessità di configurare una opposizione di governo fa sì che ci siano alcuni aspetti che siano comuni a maggioranza ed opposizione. Che si spera che nel 2015 si alterni qualche cosa.

Desta occupazionale il fatto che l'esecutivo non sia pronto a questo passaggio, questa è una valutazione di merito. La valutazione ad ora è una scommessa persa per la Giunta che però io vorrei sottolineare debba diventare una scommessa vinta dal Consiglio. Dal Consiglio tutto. Avere messo nel regolamento il richiamo alla valutazione ha creato un clima ma ancora non una vera cultura. Su questo io suggerirei di fare studi di comparazione con gli altri sistemi regionali.

Settimo, la parte dedicata ai contenziosi istituzionali, qui il problema si fa davvero politico e in parte polemico. Il rapporto non lo evidenzia, lo capisco bene, ma il rapporto tra la

Regione Toscana e i contenziosi costituzionali è strettamente legato al governo in carica. Dati alla mano, e questo vorrei sottolinearlo e metterlo in discussione, perché lo trovo di grande interesse. Dal 2002 al 2011 sono stati fatti 75, a me risulta, ricorsi di cui 6 con un governo di centro sinistra e 69 con il governo di centro destra. Non vale neppure dire che questa diversità è dovuta al fatto che il centro destra ha in assoluto governato più a lungo. Se infatti guardiamo anno per anno vediamo che nel 2003 la Toscana ha fatto 13 ricorsi, nel 2004 ne ha fatti 10, nel 2005 ne ha fatti 7. Al contrario nel biennio 2006 – 2008 in totale sono stati fatti 6 ricorsi. E la media quindi annua non regge.

Ottavo punto. Il tema delle due finanziarie omnibus apre questioni che vanno valutate con attenzione. La prima è strettamente giuridica, mentre la seconda è politica, scusatemi questa differenziazione ma l'ho letto proprio con gli occhi del portavoce dell'opposizione, non sono una tecnica, io ho insegnato storia greca, quindi, è anche nella sua banalità un occhio limpido se si vuole e non un occhio magari eccessivamente raffinato. Quella giuridica, atti che non hanno profilo contabile non possono stare in finanziaria. E tanto sarebbe dovuto bastare per la finanziaria 2012. In questo caso il Consiglio complessivamente inteso deve essere più rigido.

La seconda questione è politica, con queste finanziarie si è messo in discussione la sostanza del lavoro delle commissioni e l'efficacia delle decisioni prese. In questo modo si sono scavalcate le commissioni competenti e gli interlocutori istituzionali. Penso alle misure prese sull'I.S.E.E. che hanno messo in difficoltà gli enti locali e non hanno dato ai Consiglieri della quarta Commissione la possibilità di intervenire su una materia propria.

Nono ed ultimo, ci sono alcuni passaggi nel rapporto in controluce ma che per noi assumono un grande rilievo e in particolare faccio riferimento a un elemento, l'uso non sempre neutro della legge e la conseguente assenza della certezza del diritto. Il caso Pit è emblematico, e se è vero che da una parte ci riporta alla contraddizione nata dalla finanziaria Omnibus dall'altra questo non basta. Noi abbiamo oggi leggi che creano discrasie evidenti. In occasione della finanziaria questa Regione ha introdotto l'articolo 147 che ha inserito per legge, direttamente in aula, la proroga delle misure di salvaguardia relative alla parte paesaggistica del Pil, portando la loro efficacia dal 2012, giugno, al dicembre 2012. Questo fa sì che con misure straordinarie e temporanee, le salvaguardie siano prolungate oltre la loro scadenza naturale prevista, cioè tre anni dal momento dell'adozione, si rileva un forte dubbio di legittimità e una particolare incongruenza delle norme in vigore.

Stesso discorso vale per altri due articoli, il 141 e il 142 che non sono conformi alla legge regionale 36 del 2001, articolo 13. Con questi passaggi sembra travolta l'organizzazione del sistema delle leggi regionali, i regolamenti e i piani, creando di fatto, un serio problema circa il tema della certezza del diritto e della parità di trattamento tra questioni similari. Anche su questo punto il Consiglio dovrebbe avere atteggiamenti meno quiescenti nei confronti di un esecutivo, ma a questo ci penserà il Presidente Monaci, che su questo punto è assolutamente sensibile, che in alcuni momenti si aggiusta in base ad esigenze politiche al di là della legge, anzi nonostante la legge.

Lascio al dibattito queste provocazioni che non volevano essere solo provocazioni, ma vogliono essere un contributo franco ad un dibattito che so essere altrettanto franco. Oggi noi abbiamo bisogno di autorevolezza e di difendere al massimo le prerogative consiliari, certo contro attacchi spesso, anzi i recenti grossolani ma anche contro una pratica purtroppo non rara di volere aggirare le regole per depotenziare il Consiglio. A volte è successo, mi piacerebbe che non fosse solo a dirlo l'opposizione. So su questo punto di potere contare sul Presidente Monaci ed anche lui da solo non può farcela, credo che iniziative come queste possano aiutare a trovare un percorso efficace. Noi ci impegniamo a farlo insieme. Grazie.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

**Nicola Lupo, professore all'università Luiss di Roma**

#### **Esperienze di legislazione regionale: tra la “presidenzializzazione” della forma di governo regionale e**

1. Ringrazio anzitutto dell'invito a presentare il *Rapporto sulla legislazione toscana 2011*, davvero molto gradito, specie per un “non toscano” come il sottoscritto, che peraltro si onora di appartenere alla scuola fiorentina di diritto costituzionale (avendo conseguito il dottorato di diritto pubblico nell'Università di Firenze) e che ha frequentato questa Regione piuttosto a lungo. Ciò mi ha consentito di seguirne le vicende politiche e istituzionali con una certa regolarità, ma ovviamente non con la stessa attenzione e con la stessa sensibilità di molti di coloro che mi hanno preceduto. Proprio per questa ragione quest'oggi mi limiterò a formulare qualche considerazione un po' dall'esterno rispetto all'attività legislativa toscana, per come ovviamente risultante dal *Rapporto*.

Muovo anche io dai complimenti sinceri ai redattori del *Rapporto*, che hanno fatto un lavoro egregio e in tempi molto rapidi, sapendo unire tempestività e qualità. E riuscendo altresì a svolgere un ottimo gioco di squadra, come si evince dal fatto che i nomi degli autori sono tanti e il rapporto è ben coordinato. Sono caratteristiche che non sempre è facile conseguire e che ho perciò molto apprezzato.

2. Una prima considerazione la farei, anche sulla base di quello che ho ascoltato quest'oggi, sia nella prima parte della mattinata, di taglio più politico, sia nella seconda, di taglio più tecnico, sull'annoso tema della forma di governo regionale e della sua “presidenzializzazione”. Ho infatti la sensazione che in proposito sussista un problema di terminologia e di comprensione anzitutto tra politici e tecnici, che probabilmente risulta accentuato dal fatto che i tecnici a loro volta sono o giuristi o politologi, e che gli uni e gli altri usano a volte le stesse parole, o parole assai simili, per riferirsi a fenomeni diversi.

Più in particolare, credo che spesso si confondano due fenomeni, che invece sono solo in minima parte sovrapponibili tra di loro. Pur trattandosi di modelli che sono

probabilmente scontati per larga parte degli studiosi, credo però che sia utile, in questa sede, richiamarli un attimo.

E' bene ricordare, infatti, che nelle forme di governo presidenziali, come qualificate nel diritto costituzionale comparato, l'assemblea elettiva detiene il potere legislativo in modo sostanzialmente esclusivo e lo esercita con una spiccata autonomia rispetto all'esecutivo. Allora, se il modello di riferimento è quello della forma di governo presidenziale, il risultato che emerge nella Regione Toscana alla luce del Rapporto, ove si sottolinea la capacità di legislazione mostrata autonomamente dal Consiglio regionale, mi pare un risultato perfettamente coerente con quella scelta. Direi, anzi, che nel panorama delle varie Regioni, la Toscana risulta aver seguito con una certa coerenza questo approccio: nel senso che, nel disegno statutario prima e nella pratica istituzionale poi, l'elezione diretta dell'esecutivo non è mai stata intesa come equivalente alla mortificazione del legislativo (come pure a volte si è non solo verificato in molte regioni, ma anche teorizzato); al contrario, ha corrisposto, appunto in conformità con la modellistica delle forme di governo presidenziali, la sua autonomizzazione dall'esecutivo e quindi anche una qualche valorizzazione dell'azione della maggioranza rispetto allo stesso esecutivo (in particolare, ma non solo, nell'attività legislativa).

Accanto a questo fenomeno però, se ne affianca un altro, di tipo più generale, che è studiato in genere dai politologi e che tende ad essere individuato con un termine simile, che è quello della "presidenzializzazione della politica". Volendo, ci si può riferire ad un a ricerca curata da Poguntke e Webb nel 2005, purtroppo non tradotta in italiano (T. Poguntke-P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, New York, 2005). In questo studio ed in altri (in particolare, cfr. S. Fabbrini, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia, 2011, spec. p. 9 s.) si rileva il fatto che, anche a prescindere dalle forme di governo – parlamentare, presidenziale, semipresidenziale – sono individuabili una serie di tendenze strutturali a favore della personalizzazione della politica, e in particolare della preminenza del vertice dell'esecutivo rispetto agli altri poteri. A loro volta, le cause di queste tendenze sono attribuite a una serie di macrofenomeni strutturali, noti a tutti: in primo luogo, la globalizzazione dell'economia, con la crescita della dimensione sopranazionale; in secondo luogo, la crisi dei partiti e delle ideologie, e quindi dei *cleavages* politici tradizionali; in terzo ed ultimo luogo, la trasformazione dei mass media.

L'avvicinamento delle forme di governo regionali a quelle presidenziali e la presidenzializzazione della politica sono dunque due fenomeni di tipo diverso, che certamente hanno una loro area di sovrapposizione, che è peraltro piuttosto ridotta. Se si riesce a tenerli distinti, secondo me si capisce un po' di più delle dinamiche che ci circondano e, forse, si riesce anche forse a tirare fuori qualche ricetta un po' più adeguata al caso. E' evidente, per fare un solo esempio, che i meccanismi istituzionali a livello regionale, una volta adottata l'elezione diretta del Presidente della Regione (e considerato che il ruolo di questo tende ad essere ulteriormente accentuato per effetto delle tendenze alla presidenzializzazione della politica che si sono appena ricordate), devono tendere ad assicurare un funzionamento equilibrato di quella forma di governo: ad esempio attraverso il rafforzamento delle istituzioni di garanzia e l'introduzione (e l'effettivo rispetto) di regole volte ad evitare la permanenza in carica dei vertici dell'esecutivo per più di due mandati.

3. La lettura del *Rapporto* evidenzia tantissimi temi, molti dei quali sono stati affrontati dagli oratori che mi hanno preceduto. In particolare, Giovanni Tarli Barbieri ha detto, in maniera come sempre accurata ed efficace, praticamente tutto ciò che andava rilevato e non posso quindi che sottoscrivere appieno le sue osservazioni. Quel che posso aggiungere, forse, è qualche notazione di taglio un po' più complessivo, sempre provando a verificare se le indicazioni che emergono dall'esperienza della Regione Toscana si prestino ad essere in qualche misura generalizzate.

In particolare, mi pare che dal *Rapporto* si ricavi abbastanza chiaramente che la persistente importanza dell'attività legislativa è legata alla valorizzazione del ruolo delle commissioni parlamentari permanenti. Anche la notazione sul fatto che larga parte delle leggi della Toscana siano approvate in Consiglio con un ampio consenso viene correttamente collegata alla valorizzazione della fase del procedimento legislativo in commissione. Entrambe le connessioni mi paiono suscettibili di essere portate anche al di fuori della realtà istituzionale toscana.

Ad esempio, se si guarda a ciò che è successo a livello del Parlamento nazionale, la mia impressione è che spesso si sia inseguita la chimera dell'efficientismo in assemblea, trascurando, in pratica, il peso del lavoro in commissione: come se per misurare l'importanza di un Parlamento dovessimo fare riferimento al numero delle votazioni effettuate nel corso di una seduta, o persino al numero delle votazioni effettuabili (o

effettuate) nell'arco di un minuto. Credo invero che questa sia una prospettiva profondamente errata: se si vogliono valorizzare le assemblee elettive, nell'attività legislativa ma non solo, se si vuole valorizzare il ruolo dei Parlamenti, la soluzione non sta nel cercare di insistere sul momento assembleare, quanto sugli organi collegiali minori.

In altri termini, è chiaro che le assemblee elettive sono vittime di quei macrofenomeni di cui accennavo prima, perché essi, nel momento in cui spingono – come si è prima rilevato – verso la presidenzializzare la politica, finiscono evidentemente per mettere in difficoltà le assemblee. Per fare un solo esempio, è risaputo che è difficilissimo, per non dire impossibile, rappresentare nei *mass media* la pluralità delle dinamiche e delle posizioni espresse in un dibattito svoltosi in parlamento, mentre è decisamente più facile ed efficace rappresentare la figura del leader dell'esecutivo, nelle sue caratteristiche personali, quando non familiari o caratteriali. Una possibile soluzione, a mio avviso, può consistere nel valorizzare al massimo la sede della Commissione, rendendola più pesante nell'ambito del processo decisionale e, al contempo, anche un po' più accattivante sul piano mediatico. Assai interessante, ad esempio, è ciò che accade nel Congresso statunitense. In particolare, nella House of Representatives in aula si votano un numero limitatissimo di emendamenti (in genere inferiore alla decina) per ogni progetto di legge; e quegli emendamenti sono il frutto di un processo di selezione assai accurato che si svolge in seno alla Commissione competente e in seno alla Rules Committee, che esamina e seleziona attentamente su quali punti concentrare il dibattito dell'assemblea, con quali tempi e con quali modalità (indicazioni sul Congresso USA in C.J. Deering-S.S. Smith, *Committees in Congress*, III ed., CQ Press, Washington D.C., 1997, spec. p. 206 s. e *How Congress Works*, IV ed., CQ Press, Washington D.C., 2008, spec. p. 146 s.).

4. Molto interessante e in controtendenza nettissima rispetto al dato statale è la constatazione circa l'importanza, nella Regione Toscana, delle cosiddette “leggi a cadenza annuale”. Il modello delle leggi a cadenza annuale a livello statale, che pur rispondeva ad una certa logica, volta a privilegiare il conseguimento di obiettivi intersettoriali (N. Lupog. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2008, p. 215 s.), mi sembra essere in crisi clamorosa.

Se pensiamo, ad esempio, agli ultimi macro decreti-legge adottati in queste settimane dal governo Monti, ci accorgiamo infatti che essi corrispondono pressoché

esattamente al contenuto di due leggi a cadenza annuale: la legge annuale di semplificazione e la legge annuale per il mercato della concorrenza. E infatti il quadro è piuttosto desolante: l'ultima legge annuale di semplificazione risale al 2005; la legge annuale per la concorrenza prevista dall'art. 47 della legge n. 99 del 2009 non ha mai visto la luce. Le leggi comunitarie si succedono, ma con percorsi parlamentari spesso particolarmente lunghi e travagliati (è stato questo il caso della legge comunitaria 2010, ora legge 15 dicembre 2011, n. 217, approvata successivamente alla presentazione, in ritardo di quasi otto mesi, del disegno di legge comunitaria per il 2011; mentre il disegno di legge comunitaria 2012 è stato presentato alle Camere con un solo giorno di ritardo rispetto del termine del 31 gennaio 2012: A.C., XVI legislatura, n. 4915). Tant'è che si sta affermando la prassi dei "decreti-legge comunitari": giustamente criticati, in dottrina e dallo stesso Comitato per la legislazione, dal momento che ad essi si ricorre per dare attuazione a norme che l'Esecutivo conosce bene sin dal loro momento genetico – avendo concorso nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea alla loro approvazione – e per i quali sembrano quindi mancare, *per tabulas*, i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza.

Il che conferma come, evidentemente,, sia il meccanismo delle leggi a cadenza annuale, che pure aveva costituito una risposta intelligente alle trasformazioni dei processi di produzione normativa, a essere in crisi. In crisi profonda, in realtà, sembra versare tutto il procedimento legislativo statale: esso risulta ormai sistematicamente aggirato, per le scelte normative di maggior rilievo (a partire da quelle dettate dalle esigenze di tenuta del quadro della finanza pubblica), dal ricorso a decreti-legge (e a leggi di conversione) "omnibus", la cui conversione avviene grazie all'intenso utilizzo dei maxi emendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia. La legislazione parlamentare o riguarda, perciò, tematiche decisamente di minor rilievo; oppure, ove abbia contenuti di un certo peso, abbisogna anch'essa, per giungere a compimento, del ricorso alle tecniche procedurali appena ricordate. Credo che i dati che ci fornirà, con la consueta schiettezza e con il noto acume, Valerio Di Porto non potranno che confermare questa crisi.

5. All'interno del *Rapporto*, mi ha poi interessato moltissimo il capitolo sulla motivazione della legge. Si tratta di un tema che ha appassionato parecchi studiosi, incluso il sottoscritto, negli anni passati e sul quale ora disponiamo, appunto grazie alla Regione Toscana, di una esperienza assai significativa. Oltre a leggermi il *Rapporto*, ho provato ad andare a scorrere, sull'ottimo sito internet del Consiglio regionale, la legislazione toscana

più recente. Devo dire che da cittadino – anche se, come dicevo, non residente in Toscana – si tratta di una lettura di notevole utilità.

Ero infatti, in astratto, assai dubbioso se fosse opportuno o meno introdurre la motivazione delle leggi: ne abbiamo parlato a lungo con molti colleghi, tra cui Massimo Carli, il quale invece era più entusiasta di me, e quindi più convinto della opportunità dell'introduzione di una misura siffatta (in dottrina, si vedano le monografie di M. Picchi, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, decisamente favorevole all'introduzione di una motivazione della legge; e di S. Boccalatte, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 2008, il quale invece si dichiara più perplesso).

Ad ogni modo, il risultato mi sembra molto interessante e devo dire, tutto sommato, positivo, fors'anche più gestibile sul piano del processo legislativo di quanto fosse possibile immaginare in astratto. Certo, ancora qualche problema rimane e viene bene descritto dal *Rapporto*: in particolare, il problema di come fare ad aggiornare anche la motivazione una volta che è stato novellato il testo.

Si tratta comunque di un'esperienza davvero molto interessante, la quale a mio avviso costituisce un'ennesima spia della c.d. “amministrativizzazione della legge”. Emerge infatti con grande chiarezza che il legislatore – qui quello regionale, ma un discorso non dissimile si potrebbe porre per quello statale e anche per quello europeo – non è affatto libero: o meglio è libero solo apparentemente, ma è profondamente condizionato da una serie di fattori.

I contenuti delle motivazioni delle leggi toscane ci aiutano a cogliere questi condizionamenti e a comprendere, di risulta, quale sia lo spazio di responsabilità politica che resta in capo al legislatore. Si tratta, del resto, di un dato in astratto assolutamente essenziale per il buon funzionamento di qualsiasi sistema democratico, ma in concreto sempre più difficile da cogliere: non è agevole capire perché il legislatore si sia messo a scrivere quella legge, a farlo in quel determinato modo, e quali vincoli aveva presente nel momento in cui lo ha fatto. Tuttavia, se come cittadini siamo tenuti, almeno potenzialmente, ad essere nelle condizioni per poter chiamare a rispondere ciascun legislatore di ciò che ha fatto, questi condizionamenti sono elementi essenziali e le motivazioni delle leggi concorrono a renderceli conoscibili e comprensibili.

6. Forse, se posso permettermi altresì un'indicazione per il futuro, un'attenzione maggiore andrebbe dedicata all'intreccio con i processi decisionali dell'Unione europea. Credo che qui si giochi una partita importante: non ritengo che i Consigli regionali possano limitarsi soltanto a rivendicare l'attuazione delle norme europee nelle materie di competenza regionale. Si tratta di un dato ormai piuttosto scontato e politicamente neanche troppo interessante: perché le scelte più significative sono state ormai già compiute e non sono più discutibili, e il legislatore, specie quello regionale, è comunque tenuto a muoversi entro margini assai ristretti.

Sicuramente più ricca e interessante, anche se molto complessa, è la questione della partecipazione della Regione alla formazione delle decisioni europee. Certo, si tratta di un gioco immenso, in cui il contributo di una singola Regione apparentemente può sembrare irrilevante, ma che tale non è, in realtà, a patto che essa si sa muovere in modo intelligente e tempestivo. In Italia – e, piuttosto curiosamente, solo in Italia – questa questione va sotto il nome di partecipazione alla cosiddetta “fase ascendente” dei processi decisionali europei. E, in effetti, sia detto per inciso, questa distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente” sa molto di accademico: può anche andare bene quando si tratta di insegnare questi temi agli studenti, ma ai politici va detto che il processo decisionale di cui qui si parla è un processo continuo: magari proprio nel momento in cui si sta attuando una direttiva, nel frattempo già si sta pensando alla sua riforma.

L'idea di fondo è quella che, all'interno di questo mega processo decisionale, l'interesse regionale deve essere rappresentato il prima possibile e nelle forme più forti e più incisive disponibili: da questo punto di vista il trattato di Lisbona offre una serie di strumenti che sono anzitutto quella del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, che l'art. 6 del protocollo n. 2 affida non solo ai Parlamenti degli Stati membri, ma anche ai Parlamenti regionali con poteri legislativi. Ma non c'è solo questo strumento, che pure va inteso in senso ampio, visto che tale controllo è affidato ad organi politici: va considerato che comunque ciascuna Regione dispone di una serie piuttosto ampia di opportunità e di sedi in cui fare sentire la loro voce. Sia quando è una voce sola, sia quando, ancor meglio, questa riesce a trovare alleati nelle altre Regioni italiane (ma non solo: a volte gli alleati della Regione Toscana possono essere in altri Stati membri dell'Unione europea).

Su queste tematiche credo che forse una attenzione specifica nelle prossime edizioni del *Rapporto* potrebbe essere molto positiva, anche superando un po' la rigida

distinzione tra la funzione legislativa e le altre funzioni, secondo una tendenza rilevata di recente anche nei Rapporti sulla legislazione statale (cfr., volendo, N. Lupo, *Dai Rapporti sulla legislazione ai Rapporti sulle politiche pubbliche*, in ISSIRFA-CNR, *Le Regioni allo specchio. I Rapporti regionali sulla legislazione*, a cura di A.G. Arabia, Giuffrè, Milano, 2010, p. 85 s.). Qualche volta, del resto, questa rigida distinzione già si supera. E anche la legge toscana che prevede il *Rapporto* che oggi presentiamo (art. 15 della legge reg. n. 55 del 2008) mi sembra offrire uno spunto in questo senso, perché essa prevede che in tale occasione si illustrino non solo “i dati quantitativi e qualitativi delle leggi e dei regolamenti regionali” (essendo denominato, nella legge, non a caso, “Rapporto sulla normazione”), ma altresì “gli esiti della valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche”. Mi sembra un chiaro invito a superare la logica strettamente giuridico formale, spingendo lungo una direzione già delineatasi, ma su cui occorre fare ancora alcuni passi importanti.

In particolare, si può provare a ricondurre le principali tendenze della legislazione all'interno delle politiche. E, nell'evolversi in questa direzione – che anche il Rapporto sulla legislazione statale sta seguendo da qualche tempo – le conoscenze dei giuristi potrebbero non bastare, dovendo integrarsi con quelle degli esperti di politiche pubbliche.

7. Infine, anche perché il tempo si è ormai esaurito, un apprezzamento e un interesse, tra le altre, per l'esperienza della Commissione di controllo e per quella delle commissioni consiliari in sede consultiva su atti della Giunta. In entrambi i casi si tratta di modelli da osservare con attenzione, anche in vista di possibili trasposizioni a livello statale.

In conclusione, mi sia consentito di chiudere solo con un cenno sul coinvolgimento del Collegio di garanzia statutaria in chiave di consulenza rispetto al Consiglio regionale, ora previsto dalla legge regionale n. 7 del 2011. Mi sembra una soluzione molto intelligente (che in parte avevo provato a suggerire: N. Lupo, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, n. 3, p. 623 s.) e che, ove adottata anche altrove, potrebbe forse agevolare il difficile inserimento degli organi di garanzia statutaria nella struttura istituzionale regionale. Assolvendo ad una funzione per certi versi simile a quella del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, il Collegio di garanzia statutaria potrebbe essere visto non come un qualcosa di estraneo rispetto alla struttura tecnica del Consiglio regionale, ma come un soggetto in grado di fare da sponda con la struttura

tecnica del Consiglio, specie ove vi sia una dissociazione rispetto alla struttura politica del medesimo: in modo, quindi, da rafforzarla, e non certo da indebolirla.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Marco Manneschi, presidente della prima commissione del Consiglio regionale della Toscana**

Sì, grazie dottor Chellini. Il mio intervento, vista la complessità della relazione, sarà limitato a trattare alcuni aspetti che sono di natura problematica, non porterò certezze a questo confronto.

Parto da una premessa, ammetto che da operatore del diritto, prima di diventare Consigliere regionale nei circuiti del dibattito interno agli operatori del diritto quindi con i colleghi della associazione regionale, avvocati amministrativisti, con i magistrati, con coloro che si occupano della interpretazione e applicazione delle leggi in materia giuspubblicistica, c'era un sostanziale apprezzamento rispetto alla qualità della legislazione Toscana se paragonata alla scarsa qualità della legislazione nazionale. C'era comunque, noi toscani siamo molto critici, non è che non voglio apparire disonesto intellettualmente, forse ipercritici, c'era anche una certa, come dire, connotazione negativa rispetto ad alcune tendenze legislative che dichiaravano bene ed applicavano male. Un esempio fra tutti è la più volte richiamata legge 1 del 2005, si tirano le orecchie alla Giunta e al Consiglio regionale perché si interviene spesso su questa legge. Questa è una legge critica, è come si dice, una legge di sistema per la Regione, perché appunto disciplina il governo del territorio. E non è un argomento neutrale, non è un argomento sul quale i cittadini, gli operatori economici e gli attori istituzionali possono fare finta che si può trattare come una legge qualsiasi. E' una legge nella quale si scatenano enormi pressioni, enormi interessi e, negli ultimi anni, le pressioni e gli interessi hanno anche connotazioni criminali purtroppo. La legge parte con una premessa bellissima, dove si dice che le risorse costituiscono un patrimonio ineliminabile, usa una espressione un po' strana "invarianti", questi concetti che forse dovremmo rendere un pochino più comprensibili ai comuni mortali, sono difficilmente masticabili anche per i cultori del diritto.

Poi, dopo avere detto, solennemente, che il territorio è una cosa sacra, importante, il paesaggio, le risorse etc., la legge cerca di disciplinare i processi di formazione della volontà pubblica per il governo del territorio in modo coerente con la premessa. Ieri, mi sembra, è stato presentato il rapporto Irpet sul consumo di suolo, e abbiamo visto che il

consumo di suolo, il consumo di risorse in questi anni è stato antinomico rispetto alla legge. Torno alla mia confessione iniziale, io quando sono entrato a fare parte del Consiglio regionale mi sono sentito gravato di grandi responsabilità: quelle di concorrere a rendere più chiare le leggi che fra i cultori del diritto, nei convegni, negli incontri o nelle anticamere del Tribunale quando si aspetta il proprio turno per discutere la causa, più volte avevamo sottoposto a vaglio critico. Eravamo e siamo convinti che una legislazione migliore è possibile, una legislazione realmente coerente con i propositi, che riesca a raggiungere gli obiettivi dichiarati. In tal senso ho apprezzato il riferimento che ha fatto la Consigliera Fuscagni alla valutazione ex post degli effetti di una legge perché questo è un fatto fondamentale che, fra l'altro, agevola anche il modo di rendere conto ai cittadini, oggi che le istituzioni e la politica sono messe complessivamente in discussione e lo sono, talvolta con forma molto spiacevoli. Il modo migliore per reagire a questi attacchi è proprio quello di operare e cercare di operare bene, operare in profondità nel sistema normativo e cercare di rendere i processi più trasparenti possibili perché, ovviamente, nelle leggi si confrontano e si scontrano degli interessi e la formazione di una legge è il risultato anche di un confronto fra interessi in campo, non dobbiamo nascondere questo. La Regione Toscana ha un procedimento per rendere questo confronto molto trasparente perché le consultazioni sono lo strumento per garantire che gli interessi vengono esposti, non solo all'attenzione del Consiglio ma anche all'attenzione dell'opinione pubblica. Ed è un modo per verificare poi se la legge, nel disciplinare la composizione degli interessi in gioco, fa delle scelte che sono equilibrate perché alla legge si chiede questo, non si chiede di usare la sciabola e di tagliare i nodi gordiani, si chiede alla legge di regolare delle materie in modo che venga mantenuto un equilibrio fra gli interessi in gioco.

Ho citato la legge 1 non a caso perché è forse la materia più critica, nella quale ovviamente l'aver spostato il potere decisionale sul livello comunale evidenti conseguenze. La municipalità è stata sostanzialmente "responsabilizzata" dalla legge 1, e pur se nella legge ci sono dei contrappesi per evitare che questa responsabilizzazione si possa trasformare in arbitrio, purtroppo sono contrappesi che non hanno sempre funzionato, questo bisogna riconoscerlo. Credo che quel richiamo che faceva la Consigliera Fuscagni alla necessità di una condivisione dei processi debba anche trovare delle forme, come dire, di attenzione pubblica perché poi si possono benissimo sindacare le scelte legislative e l'opzione che una maggioranza fa verso un indirizzo piuttosto che un altro. Però poi bisogna rendersi conto che gli effetti delle nostre azioni sono anche quelli di creare delle aspettative. In questa

materia dell'urbanistica, per esempio, la aspettativa che molti Comuni hanno è quella di vedere intatti i propri poteri di governo del territorio, ma abbiamo visto che l'uso di questi poteri ha generato determinate situazioni. Ed allora si tratta anche qui di trovare un giusto equilibrio.

Venendo alla materia inerente la qualità della normazione, io ritengo che si debba fare anche qui una scelta coraggiosa: quella di muovere verso la redazione di testi unici. Non ritengo che la reazione a questa produzione normativa che è stata talvolta anche frutto di scelte convulse e alla fine accettate, come è accaduto nell'ultima finanziaria, con l'avvertimento che era l'ultima volta, possa sfociare nella semplice razionalizzazione. Non è sufficiente impedire l'inserimento di norme spurie nella legge finanziaria. Credo sia necessaria una coraggiosa rivisitazione della normativa e valorizzazione dei testi unici. Un modo, fra l'altro, per aiutare l'operatore, il cittadino ad una maggiore fruibilità della legge. Viene in rilievo un aspetto problematico: le Regioni hanno poteri vasti ma pure sempre delimitati dalla Costituzione; la Regione però deve assicurare al proprio territorio, ai propri cittadini il benessere, una prospettiva. E questo anche quando domina la finanza su tutto. Il Parlamento, lo sappiamo, è schiacciato dalla dinamica finanziaria, questo accade anche per le Regioni, anche per la nostra Regione, la nostra normativa risente di questo imminente vincolo. Ciò nondimeno possiamo tentare di fare qualcosa per aiutare i rapporti economici, che non sia solo l'aiuto individuale, ma che si traduca in aiuto sistematico, strutturale, attraverso anzitutto una normativa più efficiente tesa a valorizzare la qualità economica, scientifica, competitiva. Qui viene un punto critico perché tutti gli interventi che si fanno in questa materia rischiano di trovare lo sbarramento della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, di libero mercato. E' molto vasta la materia della concorrenza e del libero mercato, è più vasta di quanto si possa immaginare, quando affrontiamo delle leggi, anche di settore, e vogliamo cercare di aiutare il dispiegarsi delle potenzialità territoriali, spesso ci accorgiamo che rischiamo di invadere questo terreno, e quindi questo è un elemento critico perché le Regioni hanno il compito di sostenere lo sviluppo della qualità economica e della competitività in un preciso quadro legislativo. Ecco, queste sono alcune riflessioni offerte alla discussione, atteso che il nostro Consiglio ha dato prova, da quello che ho visto, di una forte capacità di confronto, di una capacità di intraprendere percorsi legislativi dove c'è la volontà di collaborare per produrre un migliore risultato. Tale capacità di confronto che è stata comunque ritenuta insufficiente dalla Consigliera Fuscagni, portavoce dell'opposizione, nell'espletamento del compito assegnato

all'opposizione di sottoporre a vaglio critico tutta la attività sia della Giunta sia della maggioranza consiliare, rappresenta uno stimolo per fare meglio nel prossimo futuro. Di una cosa posso essere garante nei confronti della Consigliere Fuscagni e del Presidente del Consiglio regionale, per quanto riguarda la prima Commissione si cerca sempre di raccogliere quelli che sono i buoni suggerimenti dei rappresentanti dell'opposizione e molto spesso questo trova attuazione in modifiche sostanziali delle leggi che ci vengono presentate. Grazie.

## **CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**

### **PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011**

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Alessandro Mazzetti, segretario generale del Consiglio regionale della Toscana**

Faccio alcune brevissime osservazioni perché mi sembra che il rapporto sia stato sviscerato in maniera direi esaustiva, purtroppo ieri c'è stata una convocazione per oggi alle 13 della Conferenza di programmazione dei lavori, quindi mi dovrò assentare. Faccio un paio di riflessioni partendo da un aspetto metodologico, nel senso che noi insieme al dottor Chellini, al comitato di direzione, c'eravamo dati all'inizio del 2011 questo obiettivo: cominciare a pensare al rapporto della legislazione fin dall'inizio dell'anno e non come si faceva tradizionalmente che alla fine dell'anno si prendeva il corpus legislativo e si cominciava a ragionare. Abbiamo ribaltato la cosa nel senso che abbiamo incominciato a impostare il lavoro fin da gennaio, fin dai primi mesi in maniera tale da potere uscire in tempi quasi reali. Questo perché riteniamo che sia un metodo di lavoro che ci consente, da una parte un risparmio di tempo e, dall'altra, anche un lavoro più meditato perché anziché avere una massa di elaborazione tutta insieme possiamo analizzarla nel tempo e rifletterci maggiormente.

Non sto a ripetere quelle che sono un po' le caratteristiche principali, cioè il ruolo del Consiglio che in qualche modo è più pregnante nei confronti della Giunta con le modifiche alle leggi soprattutto in Commissione, invece voglio fare due piccole annotazioni in riferimento alle proposte di legge di iniziativa popolare perché, a parte le osservazioni che sono state fatte, una criticità è che prevedendo il nostro statuto che le leggi di iniziativa popolare vengano votate dal Consiglio entro nove mesi dalla presentazione, abbiamo avuto dal 2005 solo due casi nel quale queste leggi sono andate in aula con il parere della Commissione. Quindi, la criticità da rilevare è che la maggiore parte, cioè oltre venti leggi di iniziativa popolare che sono andate comunque in aula perché lo statuto ovviamente lo prevede, a parte che sono state bocciate, ma indipendentemente dalla bocciatura non hanno avuto il parere referente della Commissione. Ecco, se c'è un elemento di riflessione e quindi, anche di attenzione da porre, al di là del fatto che tecnicamente siano più o meno valide, ultimamente assistiamo ad un fenomeno nel quale, come è previsto dalla legge, ci viene richiesta l'assistenza legislativa e quindi i nostri uffici già preliminarmente fanno sì

che la proposta abbia le caratteristiche tecniche dovute in ragione alla legge. Quello che si può notare è che in presenza di oltre a venti leggi dal 2005, solo in due casi la Commissione al termine dei nove mesi ha espresso un parere referente positivo o negativo, non cambia. Direi quindi che è questo l'elemento su cui porre attenzione se vogliamo far sì che si realizzi un rapporto con la società civile che ci siamo posti come obiettivo generale da ampliare. L'obiettivo è di uscire dalle nostre stanze, come dicevamo negli anni scorsi, anche in relazione al controllo e alla valutazione delle politiche. Ritengo che dovrebbe essere posta una attenzione particolare su questo punto.

Vorrei rimarcare un altro elemento posto in rilievo anche dal rapporto e cioè che, da quest'anno, le schede di fattibilità sulle leggi sono aumentate come numero e come osservazioni. Questo è un passo, credo importante, perché negli anni scorsi uno degli elementi che avevo sottolineato era che una legge, seppur scritta bene e che risponde a tutti i requisiti, può avere comunque un problema di fattibilità, connesso anche alle numerose modifiche che subisce nel tempo. Modifiche in parte derivanti da norme statali imperative o, in alcuni casi, derivanti da una non attenta valutazione della applicazione pratica della legge e, quindi, nel momento in cui ne viene data attuazione, ci accorgiamo che nell'applicazione qualcosa non funziona e quindi dobbiamo rendere sempre più puntuale la scheda di fattibilità per cercare di ovviare a questi problemi.

Riallacciandomi anche a quello che diceva poc'anzi il prof. Lupo, cioè agli apporti alle leggi che possono arrivare anche da non esperti giuridici, non solo quindi dalla valutazione delle politiche, ma anche nella fase preliminare di costruzione della legge.

Per il resto ora non mi voglio dilungare perché mi devo assentare. Volevo fare queste piccole annotazioni che poi sarà mia cura nel corso del 2012 tradurre in nostri obiettivi per far sì che in futuro si possano avere, possibilmente, riscontri più positivi in questi atti. Vi ringrazio.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Pietro Mercatali, dirigente di ricerca presso il CNR Firenze**

Ho chiesto la parola, per presentare brevemente l'Osservatorio per la qualità degli atti amministrativi che è stato fondato di recente dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica e dalla Accademia della Crusca insieme a docenti ed esperti di materie giuridiche e linguistiche.

Direte: cosa c'entra la qualità degli atti amministrativi in sede di presentazione del rapporto sulla legislazione della Regione Toscana?

Innanzitutto approfitto dell'occasione per ringraziare tutti gli esperti e i tecnici presenti. Infatti l'attività che l'Osservatorio si prefigge di svolgere trova fondamento in metodi e tecniche che in oltre vent'anni coloro che si occupano di legistica, e qui ne vedo molti, hanno sviluppato e applicato.

Il primo impegno dell'Osservatorio per la qualità degli atti amministrativi è la diffusione di una "Guida alla redazione degli atti amministrativi" intorno alla quale si sta sviluppando un vero e proprio movimento che ha la finalità di semplificare testi e procedimenti amministrativi e al tempo stesso di renderli più omogenei, di introdurre degli standard secondo quel processo che è già avvenuto per i testi e per i procedimenti legislativi.

Termino subito facendo un esempio delle prospettive e dei riflessi che questo tipo di attività può avere anche nell'ambito della produzione legislativa. Più volte gli interventi che mi hanno preceduto hanno ricordato l'importanza della valutazione ex post degli effetti delle leggi. Bene, credo sia evidente che se fra atti legislativi ed atti amministrativi c'è omogeneità linguistica e strutturale e tecniche e metodi di trattamento sono simili, diventa più facile, introdurre strumenti e procedure per confrontare quali sono gli effetti, sull'attività amministrativa della evoluzione dell'ordinamento legislativo. Questo monitoraggio è ulteriormente facilitato se alla ricerca dell'omogeneità tra testi amministrativi e legislativi si affianca un processo di dematerializzazione delle informazioni, siano esse normative o amministrative, che fino ad oggi sono rimaste imprigionate e non comunicanti sul supporto cartaceo. D'altra parte la Regione Toscana sta già procedendo in questa direzione ed è all'avanguardia rispetto a molte Regioni e alle istituzioni statali per la produzione, pubblicazione, diffusione e accesso al testo legislativo in formato digitale.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Stefano Merlini, professore all'università di Firenze, presidente del Collegio di garanzia**

La professoressa Grisolia mi diceva che è stato rilevato come per la prima volta il collegio di garanzia statutaria che io presiedo, sarà chiamato, nella seduta domani, a pronunciarsi su una questione di non legittimità statutaria che riguarda una importante legge regionale. Il mio dovere è di astenermi dall'entrare nel merito di tutto, salvo che per un rilievo che è il seguente: il rapporto sulla legislazione 2012 dovrà tenere conto del fatto che, per la prima volta, il collegio di garanzia statutaria si è espresso su una questione di legittimità statutaria. Cosa importante in sé da un punto di vista generale è l'intervento di questo organo dal profilo, per vari aspetti sfuggente, come ha detto la Corte, ma comunque, quale che sia il suo profilo sostanziale, organo terzo e di tutela della legittimità che aggiunge, secondo me arricchendola, una serie di garanzie al procedimento legislativo. Garanzie di legittimità, sicuramente riguardano in maniera esclusiva la legittimità statutaria e che comunque si prestano ad un, forse, miglioramento del procedimento legislativo e quindi quella qualità delle leggi regionali che, a quel che ho capito, è stato auspicata da tutti.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

#### **Paolo Pietrangelo, direttore Conferenza dei presidenti dei consigli regionali**

Proverò in modo didascalico, quasi numerativo, ad evocare semplicemente alcune suggestioni che la lettura del rapporto naturalmente mi ha dato. Senza ripetere poi le cose diciamo che ho condiviso e che ho trovato anche molto stimolanti ed interessanti e che sono state dette da chi mi ha preceduto e nel corso della mattinata.

Innanzitutto volevo sottolineare una questione di grandissima attualità che naturalmente è di contesto e di sottotraccia ma che, chi come noi vive nelle istituzioni ha, e regge tuttora forse, la tensione più alta di quest'ultimo anno e mezzo. Consentitemi la battuta: rapporto sulla legislazione in tempo di guerra. Ci troviamo a parlare dell'attività di una Regione, in questo caso la Toscana, che mi sembra esca a pieni voti dall'attività svolta nel 2011, in un contesto istituzionale e sociale di una difficoltà a dire poco da allarme rosso. Ci troviamo a commentare un'attività legislativa, un'attività istituzionale, nel corso di un anno che ha visto quattro manovre finanziarie susseguirsi l'una dopo l'altra e che ci ha visti direttamente partecipi e impegnati nel dare corso ai seguiti di queste manovre. Al di là poi di ciò che è stato giustamente sottolineato come invasivo della competenza regionale, quindi ancora più stretti tra l'incudine e il martello, cioè rivendicare da una parte ciò che è costituzionalmente garantito: le prerogative regionali e dall'altra invece, farsi carico di una situazione drammatica, quella di un paese che si trovava a vivere non soltanto una crisi di carattere economico che richiedeva delle risposte istituzionali efficienti, efficaci e in tempi brevissimi di cui anche le Regioni hanno dovuto farsi carico, ma, allo stesso tempo, anche di un paese che sta vivendo una grave delegittimazione istituzionale. Capisco l'orgoglio con cui il Presidente Monaci ha rivendicato l'attività del Consiglio regionale, cioè noi siamo stati capaci in tempo di guerra e di denigrazione delle istituzioni, continuamente sotto i riflettori dell'opinione pubblica perché così è, a livello nazionale, regionale e locale, quindi, di fronte a questa delegittimazione, il Consiglio regionale ha dimostrato appunto di sapere rispondere al mandato per cui i cittadini lo hanno chiamato ed, infatti, riprendendo quell'elemento che è stato sottolineato con una certa forza da tutti, cioè l'attività legislativa dell'ufficio di presidenza. Gran parte di quella attività è stata proprio mirata a misure di

contenimento delle spese, a misure di riorganizzazione dell'attività dell'ente, questo a dimostrazione del fatto che quando la politica si assume in prima persona le responsabilità della decisione ne esce sempre a testa alta. Cioè, la Toscana è una di quelle regioni che può dire che si è fatta carico in questo anno e mezzo anche di rispondere a quelle necessità di contenimento della finanza pubblica che venivano invocate da più parti, anche come risposta di credibilità da parte delle istituzioni. Anche se tutto ciò che si fa non è mai abbastanza, dipende dai punti di vista, consentitemi di vedere il bicchiere mezzo pieno. Guardate, questo è un fatto fondamentale, perché se c'è un elemento che tuttora condiziona l'attività politica e dunque istituzionale del legislatore sia esso nazionale che regionale, è proprio l'impatto con le scelte assunte la credibilità delle scelte assunte dell'istituzione cui si appartiene.

Faccio solo presente che il 28 ottobre dello scorso anno, dopo una decisione congiunta delle due conferenze nazionali, nell'ambito regionale, è stato convenuto di abolire i vitalizi dei Consiglieri regionali. Ad oggi vi dico che, nell'arco di tre mesi, tutte le Regioni hanno proceduto con legge ad abolire l'istituto del vitalizio, quindi c'è una risposta che non è sufficiente, molto lavoro va ancora fatto. Anche questo è un tema che sicuramente sarà ripreso nel corso dell'anno 2012, attendiamo i lavori della Commissione Giovannini in merito alle misure statistiche relative all'individuazione di una media europea anche per le indennità dei Consiglieri regionali dei paesi europei, con potestà legislativa. Questo richiama un altro tema di cui ci stiamo occupando in queste settimane, e ci occuperemo nei prossimi mesi: qual è il modello istituzionale più cogente oggi rispetto a una necessità di revisione e soprattutto efficace nel rapporto tra gli organi istituzionali. La Toscana forse qualcosa può dire, lo ha ricordato anche Tarli Barbieri in apertura, c'è stata una riduzione del numero dei Consiglieri. Inoltre questa legislatura registra una diminuzione del numero dei gruppi consiliari, quindi dobbiamo tendere a dei modelli istituzionali virtualmente perfetti, perché esiste una parametrizzazione tra l'efficacia della produzione legislativa, della qualità legislativa e della capacità di agire all'interno del modello organizzativo, istituzionale. Quante commissioni, sette, otto, quattordici, funziona uguale? Sette gruppi, sei gruppi, dieci gruppi? Questo è un problema che è legato alla dimensione del costo, cioè il costo degli apparati istituzionali dovrà diminuire perché le risorse saranno sempre meno, ma dovremo fare in modo di trovare un punto di sintesi tra ciò di cui la politica ha bisogno per garantire il proprio esercizio della potestà democratica, e il funzionamento della dimensione degli apparati. Cioè bisogna trovare un compromesso tra la qualità degli

apparati e quindi del modello istituzionale e la qualità della politica. Non si può scaricare sugli apparati il costo della diminuzione dei budget complessivi, questo l'ha detto il Presidente Monaci quando, mi permetto di dire traducendo, ha ringraziato le strutture per il lavoro fatto. Ricordare il lavoro fatto vuole dire avere degli apparati serventi di qualità e, soprattutto, all'altezza delle sfide che l'attività legislativa si pone. Quindi, ad esempio, altro tema che è stato evocato da chi mi ha preceduto, la capacità fondamentale di incidere sulla legislazione europea, prima ancora che questa venga recepita. Su questo, mi permetto di dire, la Regione Toscana forse deve lavorare ancora molto. L'assemblea però può cominciare dal proprio punto di vista a seminare qualche seme, perché sappiamo e lo abbiamo visto con la valutazione che non si raccoglie il giorno dopo ciò che di nuovo si impianta. Lo sottolineava la Consigliere Fuscagni quando diceva che bisogna investire ulteriormente nella valutazione ex post. Abbiamo cominciato quasi otto anni fa, evidentemente non è ancora abbastanza, la politica deve investire su questo, anche se non c'è una risposta immediata ad un cambiamento di carattere culturale e professionale. L'Europa deve entrare a fare parte della dinamica del processo legislativo anche delle Regioni e delle assemblee, mi permetto di sottolineare che abbiamo avviato questo processo, stiamo costituendo un coordinamento delle commissioni affari europei dei parlamenti regionali con potestà legislativa a livello europeo all'interno del comitato delle Regioni. Come sistema italiano abbiamo avviato per la prima volta l'attuazione al trattato per quanto riguarda, ad esempio, i nuovi regolamenti in fase di definizione sulle politiche di coesione, sulla Pac, che determineranno fino al 2017 i fondi che i vari paesi otterranno. Da questo punto di vista bisogna investire in particolare modo in risorse professionali poiché si tratta di materie molto complesse, molto specialistiche e che, ad esempio, richiedono anche una buona conoscenza della lingua inglese.

L'altro elemento che mi pone in sinergia con quello che si andrà secondo me a definire, uno dei temi principali anche di quest'anno è la legge che avete approvato sul riassetto del rapporto degli enti locali, quello è un altro tema cruciale, voi sapete che oggi ad esempio la Commissione affari costituzionali del Senato all'interno della Commissione si riunisce per discutere gli emendamenti al famoso codice delle autonomie che è un altro passaggio fondamentale il cui riverbero arriverà direttamente sulle Regioni quindi anche sui Consigli regionali. Arriverà cioè la differenziazione delle funzioni tra la Regione e gli enti locali, a maggiore ragione se prosegue, il processo di destrutturazione del livello intermedio che è quello delle province. Quindi il rapporto con gli enti locali è un altro di quegli elementi che

dovrà essere strutturato in modo migliore all'interno del Consiglio regionale. Abbiamo il Cal, lo citava il professore Tarli Barbieri, le esperienze non sono le migliori da un punto di vista operativo, qui bisogna che prima o poi si faccia chiarezza nel rapporto tra Regione ed enti locali, anche come disciplinato attraverso il ruolo del Consiglio regionale.

Ultimo, le questioni della finanza pubblica, saranno il leit motiv anche dei prossimi anni. E' uno degli aspetti che lo stesso rapporto sottolinea come necessario di approfondimento anche procedurale all'interno del Consiglio regionale. Andranno a regime i decreti attuativi della legge 42, la regionalizzazione del patto di stabilità interno, quindi anche in questo caso il rapporto è nuovamente con gli enti locali. Con la possibilità di fiscalizzare molti oneri contributivi, diventerà fondamentale avere una capacità di lettura e di analisi del dato finanziario da parte dei Consigli regionali. Mi permetto di dire che al 90 per cento non siamo preparati a fare questo tipo di check, ma siamo ancora confinati in un tipo di analisi di carattere giuridico formale, non abbiamo il knowhow per affrontare la lettura di una legge finanziaria, a maggiore ragione con quegli appesantimenti dovuti al fatto che ci si fa confluire di tutto. La questione della finanza pubblica diventerà dirimente nella capacità di un Consiglio regionale di fare una sana ed efficace legislazione e quindi anche qui per mantenere il proprio ruolo bisognerà lavorare molto. L'ultimo elemento, siamo in corso di sperimentazione, la Toscana non fa parte di questo gruppo di Regioni, ma siamo in corso di sperimentazione in seguito al decreto legislativo di agosto di cui non ricordo il numero, per le armonizzazioni delle leggi regionali di contabilità e di bilancio. Questo sarà un passaggio epocale, poiché le Regioni in qualche modo hanno deciso di venire meno a quel diritto all'autonomia di bilancio. Si procederà da qui al 2014 ad armonizzare le leggi di bilancio e di contabilità di tutte le Regioni, quindi anche noi saremo chiamati in causa come assemblee per ciò che riguarda il proprio bilancio. A maggiore ragione dobbiamo prepararci a questo cambio di passo su una materia che, considerando l'andamento ormai istituzionale di una legislazione sempre più determinata da un vincolo di bilancio, dovrà diventare fondamentale sapere affrontare con la stessa capacità e professionalità con cui sappiamo fare le pulci agli impianti tecnico giuridici delle norme, l'analisi delle politiche e quindi delle finanziarie regionali.

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

**Giovanni Tarli Barbieri, professione all'università di Firenze**

#### **Alcune note a margine del Rapporto sulla legislazione toscana (aprile 2010-dicembre 2011)**

1. Il presente intervento, a commento dell'ultimo *Rapporto sulla legislazione toscana* si articolerà in tre parti, relative, rispettivamente, ad alcune considerazioni di contesto, che non hanno alcuna pretesa di esaustività, e ad alcune notazioni relative, rispettivamente, al procedimento legislativo ed al potere regolamentare.

In premessa, il Rapporto si lascia decisamente apprezzare per analiticità e rigore, tanto più in quanto il testo non nasconde patologie e criticità, sempre comunque in un'ottica propositiva.

È noto che la Regione Toscana, soprattutto nella seconda "stagione statutaria" ha cercato di valorizzare le tematiche della qualità della normazione, dotandosi di un'apposita legge (l.r. 55/2008) e di un analitico tessuto di disposizioni attuative contenute nel regolamento interno del Consiglio (artt. 140-145) e della Giunta regionale (artt. 16 ss.).

Da questo punto di vista, il Rapporto periodico sulla legislazione regionale ha addirittura una "copertura" normativa, tanto da assurgere al ruolo di un adempimento istituzionale: come è noto, l'art. 15 della l.r. 55/2008 prevede che, mediante le sue competenti strutture tecniche, il Consiglio provveda ad elaborare e pubblicare periodicamente il rapporto sulla normazione, con la collaborazione delle strutture della Giunta per quanto attiene agli atti normativi di propria competenza<sup>5</sup>. Il rapporto: *a*) raccoglie e analizza, sotto il profilo tecnico e istituzionale, i dati quantitativi e qualitativi delle leggi e dei regolamenti regionali nel periodo considerato (comma 1); *b*) illustra gli esiti della valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche svolta ai sensi della stessa l.r. 55/2008 (comma 2). La redazione del rapporto è conformata ad intese definite con le altre assemblee legislative, statali e regionali (comma 3).

Da questo punto di vista, la strategia istituzionale rivolta alla valorizzazione delle tematiche della qualità della normazione ha fatto sì che la Regione Toscana in alcuni casi

---

<sup>5</sup> Sulla rilevanza istituzionale dei rapporti sulla legislazione, cfr. E. STRADELLA, *La qualità della normazione*

abbia o anticipato scelte istituzionali che a livello statale non sono state accolte (si pensi alla *vexata quaestio* della motivazione delle leggi) o attuato istituti che a livello statale stentano a radicarsi nella prassi (si pensi alle disposizioni sulla qualità della legislazione contenute nell'art. 14 della l. 246/2005).

Così, l'art. 6 della l. 180/2011, che obbliga lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso, in particolare, l'effettiva applicazione della disciplina dell'Air e della Vir, è stato anticipato, nella sua *ratio* di disciplina organica, dalla l.r. 55/2008.

Certamente, però, la l. 180/2011 è destinata quantomeno ad integrare la disciplina regionale: il pensiero corre, in particolare, all'art. 6, comma 2, che introduce un nuovo comma (il 5-*bis*) all'art. 14 della l. 246/2005 ai sensi del quale «la relazione AIR di cui al comma 5, lettera *a*), dà conto, tra l'altro, in apposite sezioni, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese».

Anche la strategia di riduzione degli oneri amministrativi, perseguita da tale legge<sup>6</sup>, assecondando una linea di politica istituzionale perseguita dal legislatore statale almeno a partire dal d.l. 112/2008 (convertito, con modificazioni dalla l. 133/2008), ha trovato una traduzione normativa nell'art. 2-*bis* della l.r. 40/2009 che disciplina un'apposita «*Governance* regionale per la riduzione degli oneri amministrativi», ma è da ricordare che già da tempo la Toscana poteva vantare una consolidata (ed avanzata anche a livello nazionale) attività di misurazione degli oneri amministrativi<sup>7</sup>.

Del resto, i temi della semplificazione amministrativa e della liberalizzazione assumono un ruolo centrale nella produzione normativa regionale e costituiscono un aspetto fondamentale nell'ambito dell'«Agenda delle priorità normative di legislatura» contenute nel Prs 2010-2015. In esso si legge infatti che «il tema della semplificazione continua [...] a costituire anche per il nuovo programma di azione normativa un obiettivo strategico, che comporterà da un lato una attenzione particolare agli adempimenti

---

<sup>6</sup> Cfr., da ultimo, l'art. 3 del d.l. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 35/2012.

<sup>7</sup> Sul punto, in particolare, C. MARZUOLI, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 241 ss.; A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione: un'introduzione*, *ivi*, pp. 324 ss.; L. CALIFANO, *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, in *Ist. fed.*, 2011, pp. 9 ss.; C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, *ivi*, pp. 15 ss.; F. FERRONI, *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di better regulation*, *ivi*, pp. 29 ss.

burocratici derivanti dai nuovi interventi normativi, dall'altro la puntuale e periodica revisione della legislazione vigente mirata alla eliminazione degli aggravati procedurali inutili o comunque eccessivi e la razionalizzazione e snellimento di organi di rappresentanza e/o consultivi».

2. Tuttavia, proprio la disciplina normativa relativa alle tematiche in questione offre uno spaccato eloquente di una tendenza ormai inarrestabile della legislazione statale a debordare anche oltre i limiti di cui all'art. 117, commi 2 e 3, Cost.<sup>8</sup>, attraverso un'interpretazione estensiva dei c.d. "titoli trasversali" (così, ad esempio, le sentt. 322/2009 e 10/2010) e la c.d. "chiamata in sussidiarietà"<sup>9</sup>; più in particolare, l'attuale contesto di crisi economico-finanziaria ha finito per valorizzare una penetrante normativa statale (quasi sempre contenuta in decreti legge), giustificata dalla competenza trasversale del «coordinamento della finanza pubblica» che, anche a causa di una giurisprudenza costituzionale sempre più sensibile alle esigenze unitarie, si atteggia nella prassi come una sorta di surrogato di *supremacy clause*<sup>10</sup>, talvolta utilizzato in modo del tutto improprio. In questo contesto, appare giustificato il rilievo secondo cui «ogni qual volta lo Stato metta mano a un intervento legislativo di riforma in uno dei settori di interesse statale, si assiste a una riedizione del ritaglio delle materie, laddove gli spazi di intersezione tra competenze statali e regionali si trasformano in settori affidati alla esclusiva e totale competenza statale»<sup>11</sup>.

Solo per citare un esempio, l'art. 14 del d.l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) impone una forte riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali «per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica», disposta da ciascuna Regione (quasi a mo' di beffa!), «nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa». In effetti, dell'autonomia statutaria e legislativa regionale la disposizione in commento non sembra affatto preoccuparsi, nella misura in cui essa dispone la misura massima della consistenza dei

---

<sup>8</sup> Sulle cause di questo fenomeno, come è noto, imputabile anche ai limiti del processo di riforma del Titolo V della Costituzione, cfr., per tutti, R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Ist. fed.*, 2009, pp. 439 ss.

<sup>9</sup> Per tutti, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Jovene, 2009; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 455 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati. Cfr., in particolare i diversi contributi contenuti nel numero monografico della rivista *Le Regioni*, 2008, n. 4-5.

<sup>10</sup> Sul punto, da ultimo, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*.

<sup>11</sup> F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 284-285.

Consiglieri<sup>12</sup> e delle Giunte<sup>13</sup>, nonché il termine entro il quale la riduzione dovrà essere effettuata (senza considerare poi che la disposizione si applica anche alle Regioni ad autonomia particolare, nonostante che il numero dei consiglieri regionali sia fissato dai rispettivi Statuti speciali e quindi da una legge costituzionale, non certo modificabile con decreto legge).

Anche se non è questa la sede per affrontare le delicate problematiche sottese alla riduzione del numero dei consiglieri regionali<sup>14</sup>, non si possono tacere i dubbi di costituzionalità che emergono dall'art. 14 del d.l. 138/2011, per il fatto che, in nome del coordinamento della finanza pubblica, tale disposizione impone di fatto alle Regioni una scelta lesiva dell'autonomia statutaria (peraltro, come detto, formalmente richiamata)<sup>15</sup>: è appena il caso di osservare che il legislatore statale non lascia alle Regioni nemmeno l'individuazione delle modalità di riduzione delle spese di funzionamento del Consiglio regionale, che pure avrebbero potuto legittimare scelte diverse (ad esempio, la riduzione dell'appannaggio dei consiglieri senza ridurre il numero o riducendolo di meno).

D'altra parte, non si può fare a meno di riscontrare l'altrettanto discutibile "traduzione" della disposizione in questione da parte della Regione Toscana nella propria legge finanziaria per il 2012 (art. 151, l.r. 66/2011), che, con una disposizione "manifesto"

---

<sup>12</sup> Il comma 1, lett. a), dispone infatti: «Previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero».

<sup>13</sup> La lett. b) afferma: «Previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna Regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

<sup>14</sup> Se l'art. 14 in questione sarà attuato, il Consiglio regionale toscano sarà composto da 41 consiglieri, che, se rapportata alle scelte iniziali dello Statuto regionale (che fissava a 65 il numero dei consiglieri, successivamente ridotto a 55 in forza della revisione operata con l.reg.stat. 1/2010), comporterà un taglio di quasi il 37% del numero totale.

<sup>15</sup> È appena il caso di ricordare che la competenza legislativa statale relativa al coordinamento delle finanze pubbliche non dovrebbe consentire interventi puntuali in ambiti riservati alla competenza normativa regionale ma solo l'indicazione di finalità tali da non eliminare del tutto spazi di discrezionalità: nel caso di specie, invece, le Regioni non hanno altra scelta che ridurre il numero dei consiglieri regionali, non potendo perseguire altre vie (ad esempio, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri stessi o, più in generale, la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio). Sulla latitudine di questa competenza, con particolare riferimento alla problematica in questione, cfr., in particolare, A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 1188 ss.

tanto utile sul piano politico quanto inutile sul piano tecnico-giuridico, modifica la legge elettorale regionale, abbassando a 41 il numero dei consiglieri regionali, ma prevedendo che tale riduzione operi solo a far data dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all'entrata in vigore dell'apposita legge di revisione dell'art. 6 dello Statuto, essendo la determinazione del numero dei consiglieri riservata alla fonte statutaria, come inequivocabilmente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. 3/2006; 188/2011).

Ciò detto, e ritornando alla più generale problematica dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, l'evidente ridimensionamento degli ambiti spettanti alla seconda<sup>16</sup> è ancora più aggravato da un "metodo della legislazione" statale per nulla adeguato alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (per citare *a contrario* l'art. 5 Cost.) ed anzi caratterizzato da crescente frammentarietà, caoticità ed ambiguità, portando quindi alle estreme conseguenze il «diffuso atteggiamento del legislatore statale di sostanziale disapplicazione» della riforma del Titolo V della Costituzione, operata dalla l. cost. 3/2001<sup>17</sup>.

Proprio con riguardo alle tematiche della semplificazione amministrativa, si possono ricordare, solo per citare un esempio, l'art. 3 del d.l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) che fa obbligo alle Regioni (oltre che allo Stato ed agli enti locali) di adeguare il proprio ordinamento «al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di: *a*) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; *b*) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; *c*) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; *d*) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; *e*) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica». A sua volta, l'art. 1 del d.l. 1/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012) prevede, «in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea», l'abrogazione, a far data dall'entrata in vigore di appositi regolamenti di delegificazione, «*a*) delle norme che

---

<sup>16</sup> Ha parlato efficacemente di "polverizzazione" delle materie regionali, A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 557 ss.

<sup>17</sup> U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 594.

prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; b) delle norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

Le Regioni e gli enti locali sono tenuti ad adeguarsi ai principi e alle regole fissati dalla disposizione in commento entro il 31 dicembre 2012.

In caso di mancato adeguamento, il Governo può esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost. (quindi anche rispetto ad una mancata attività normativa della Regione); inoltre l'adeguamento in questione costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011 (convertito dalla l. 111/2011).

Non è questa la sede per indagare la configurabilità dell'esercizio di un potere sostitutivo in questo caso<sup>18</sup>; rimane comunque l'impressione che i compiti attribuiti alle Regioni da questo insieme di disposizioni siano insieme indeterminati ed ambigui<sup>19</sup> (e, nel caso dell'art. 3 del d.l. 138/2011, pensati sul presupposto di una revisione dell'art. 41 Cost., fortunatamente ormai arenatasi in Parlamento<sup>20</sup>) ed anche in parte sovrapposti: il tutto senza troppa preoccupazione per l'autonomia regionale.

---

<sup>18</sup> Tra l'altro, l'art. 4 dello stesso d.l. 1/2012 prevede, quale presupposto dell'esercizio del potere sostitutivo, l'esistenza di fonti normative regionali contrastanti con la tutela o la promozione della concorrenza: tale contrasto sembrerebbe attecchirsi, almeno in parte, come vizio di costituzionalità delle fonti stesse.

<sup>19</sup> Si pensi al riferimento al contrasto con i soli principi fondamentali della Costituzione.

<sup>20</sup> Un riferimento espresso alla proposta di legge costituzionale era presente nel testo del decreto legge ma è stato espunto in sede di conversione.

In questo senso, ciò che rimane della competenza regionale, ovvero l'esercizio di una competenza normativa previa intesa con lo Stato «al fine di favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, nonché il conseguimento di ulteriori livelli minimi di liberalizzazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa sul territorio nazionale, previa individuazione delle migliori pratiche e verifica dei risultati delle iniziative sperimentali adottate dalle Regioni e dagli enti locali» (art. 19, l. 180/2011)<sup>21</sup> appare davvero poca cosa se rapportata alle grandi aspettative suscitate un decennio fa dall'approvazione della l. cost. 3/2001. Parallelamente, il criterio di riparto delle competenze normative basato sulle materie, anche per alcuni evidenti difetti redazionali evidenti nell'art. 117 Cost. e per la perdurante mancanza di essenziali strumenti attuativi degli artt. 117 ss. Cost., mostra evidenti limiti: basti pensare, solo per citare un esempio riferibile alla giurisprudenza costituzionale del periodo oggetto del Rapporto sulla legislazione, alla sent. 121/2010 in materia di edilizia residenziale, nella quale la Corte distingue tre titoli di competenza legislativa, di cui uno di competenza legislativa esclusiva dello Stato (la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, in quanto riferibile ai livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost.), uno di potestà concorrente (la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, riferibile alla materia "governo del territorio"), ed uno di potestà residuale regionale (la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli I.a.c.p.).

3. Venendo ora a qualche nota di commento ai contenuti del Rapporto sulla legislazione, un primo elemento da sottolineare è dato dal fatto che esso è il primo della IX legislatura regionale che presenta alcune novità politiche non irrilevanti.

Dalle elezioni regionali del 2010, che in Toscana hanno confermato una maggioranza di centro-sinistra, è uscito un Consiglio regionale rinnovato sia quanto a consistenza (55 membri a seguito della revisione dell'art. 6 dello Statuto, operata dalla l.stat.reg. 1/2010), sia quanto a numero di nuovi eletti (32 su 55), sia quanto all'articolazione dei gruppi: ad oggi se ne contano sette, di cui due (Pd e Pdl) costituiscono insieme ben il 72% dei consiglieri; si contano altresì due gruppi non presenti nella scorsa legislatura, di cui uno di maggioranza (l'Idv, con 5 consiglieri) e uno di opposizione (Lega Nord, ad oggi con

---

<sup>21</sup> Una competenza analoga è contenuta altresì nell'art. 3, comma 3-*sexies*, del d.l. 5/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 35/2012).

solli due consiglieri). Anche in questa legislatura è presente il gruppo misto, formato da tre consiglieri.

Proprio con riferimento ai gruppi, i dati della Toscana appaiono sicuramente diversi e più “virtuosi” rispetto alla media delle 21 assemblee consiliari, che è data da ben 11 gruppi, il 36% dei quali composti da un unico consigliere; fenomeno, quest’ultimo, assente nel consiglio regionale toscano, anche in forza dell’art. 16, comma 2, dello Statuto<sup>22</sup>.

Sostanzialmente in linea con la media nazionale è il numero delle Commissioni permanenti (8 a fronte di un valore medio di 7) e speciali (2, a fronte di un valore medio di 1,1).

4. Un primo dato da rimarcare riguarda il rilievo degli atti di programmazione, del Prs innanzitutto, ma anche dei Piani settoriali per i quali è stata compiuta una meritoria opera di riduzione e comunque di razionalizzazione (l.r. 52/2011).

L’attività di programmazione si pone in una sorta di rapporto circolare con l’attività legislativa, quest’ultima dettando “a monte” indirizzi per la prima e attuandone “a valle” le previsioni, una volta che l’atto di programmazione sia stato adottato.

Più in particolare, la Toscana ha previsto un meccanismo di progettazione normativa (l’agenda legislativa di legislatura) della Giunta secondo un modello che, partendo dal programma elettorale, si sviluppa nel programma di governo (presentato dal Presidente della Giunta nella prima seduta del Consiglio e approvato da quest’ultimo entro dieci giorni dalla sua illustrazione<sup>23</sup>) e quindi nel programma regionale di sviluppo (Prs), approvato all’inizio della legislatura e contenente, tra l’altro, «le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale» (art. 6, comma 1, lett. b).

Come stabilito, da ultimo, dalla l. reg. 55/2008 (art. 3), il Prs contiene un’apposita sezione dedicata al programma di azione normativa «nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell’azione normativa regionale, volti sia al riordino che all’innovazione, secondo i principi della presente legge» (comma 1), e, in particolare, «le linee fondamentali per periodici interventi legislativi di riordino dell’ordinamento regionale» (comma 2).

---

<sup>22</sup> Cfr. i dati riportati in Camera dei deputati, *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, t. II, Roma, Camera deputati, 2011, p. 118 e 138. L’unica altra Regione priva di gruppi “monocellulari” è la Campania.

<sup>23</sup> Su tale disposizione, “salvata”, come è noto, dalla Corte costituzionale (sent. 372/2004: sul punto, per tutti, G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo “standard”*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 606 ss.

La programmazione dell'attività normativa risponde a tre esigenze fondamentali: innanzitutto essa costituisce un antidoto ad un metodo di legiferare che, anche a livello regionale, appare caratterizzato troppo spesso da frammentarietà e occasionalità, proprio a scapito della qualità del prodotto normativo; in secondo luogo, essa può determinare effetti rilevanti anche sul terreno della forma di governo e dei rapporti tra maggioranza ed opposizione, essendo uno strumento prezioso di verifica della concreta attuazione del programma di governo (e, a monte, del programma elettorale); infine, essa consente lo sviluppo di strumenti posti a tutela della qualità della normazione, in particolare l'Air, che, se svolta correttamente, può essere effettuata soltanto in un contesto di programmazione dell'attività normativa.

Certamente, però, la programmazione dell'attività legislativa è oggi minata dai fattori patologici che caratterizzano la normativa statale e, a valle, la normativa regionale cui si è alluso in precedenza.

Quanto all'esercizio dell'iniziativa legislativa, a fronte di un consolidamento di tendenze ormai radicate (si pensi alla assoluta prevalenza di leggi derivanti da iniziative della Giunta), vi sono alcuni fattori nuovi, a cominciare da una ripresa dell'iniziativa popolare, anche se non è mutato il tasso di insuccesso delle relative proposte.

È noto che lo statuto toscano non ha recepito proposte, sicuramente impegnative, che avrebbero voluto collegare un referendum di tipo deliberativo ad una proposta di iniziativa popolare che il Consiglio non avesse preso in considerazione entro un termine prefissato.

Tale referendum previsto, ma in forza di una legge costituzionale (n. 2/2001) in alcune Regioni a statuto speciale e Province autonome<sup>24</sup>, non è stato inserito per i dubbi di costituzionalità avanzati da una parte della dottrina, con specifico riferimento all'art. 121 Cost.<sup>25</sup>, che riserva la potestà legislativa al Consiglio regionale, ed al limite dell'“armonia con la Costituzione” riferita alla potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Si tratta della Valle d'Aosta (l.r. 19/2003 e successive modificazioni) e della Provincia autonoma di Bolzano. Proprio in Valle d'Aosta nel 2007 si sono svolti quattro referendum propositivi in materia elettorale, relativi all'introduzione della preferenza unica (in luogo della preferenza multipla prevista nella vigente legge elettorale regionale), all'elezione diretta dell'intera Giunta regionale, alla dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, all'equilibrio della rappresentanza tra i generi; in tali referendum non è stato raggiunto il *quorum* di partecipazione (fissato in questa Regione al 45% degli aventi diritto).

<sup>25</sup> Tuttavia, una fattispecie di referendum approvativo di proposte di legge non approvate o approvate con modifiche sostanziali dal Consiglio regionale è presente nell'art. 15 dello Statuto della Campania.

<sup>26</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *I referendum*, cit., pp. 167 ss.; favorevole all'ammissibilità di tale referendum è M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova autonomia*

Lo Statuto toscano si limita a prevedere che il consiglio voti la proposta di iniziativa popolare non oltre nove mesi dalla sua presentazione (art. 74, comma 3), mentre l'art. 120 del regolamento interno del Consiglio regionale prevede che, se in questo termine la proposta non è già stata esaminata, essa è iscritta di diritto all'ordine del giorno dell'ultima seduta utile prima della scadenza del termine e trattata con precedenza su ogni altro argomento.

L'iniziativa popolare è preclusa solo per le modifiche dello Statuto e per le leggi di bilancio (art. 3, comma 1, l. 51/2010)<sup>27</sup>. Tuttavia, né il perimetro ridotto dei limiti, né le altre forme di "facilitazione" dell'esercizio di questo strumento di democrazia diretta contenute nelle ll.rr. 51/2010 (in particolare l'assistenza ai promotori di cui all'art. 4, come modificato dalla l.r. 71/2011) appaiono tali da superare l'attuale crisi che l'istituto sta conoscendo a livello regionale così come a livello statale.

In particolare, il fatto che ormai da diverse legislature nessuna proposta di legge di iniziativa popolare sia stata approvata dal Consiglio, unita alla scarsa attenzione dimostrata da quest'ultimo nei confronti di questo istituto di democrazia diretta, non rende consigliabile questa strada nell'ottica della riforma della legge elettorale regionale.

Per quanto attiene all'iniziativa consiliare, persiste, in termini significativi, l'iniziativa legislativa, non formalizzata nello statuto, dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (formalmente riferibile ai consiglieri facenti parte di tale organo), riferita, nel più recente periodo, non più solo alle proposte di legge, assai rilevanti sul piano istituzionale, attuative dello statuto<sup>28</sup>. Si tratta, in tutti i casi, di proposte nelle quali non opera la tradizionale contrapposizione tra maggioranza e opposizione, dato che in Toscana la progettazione istituzionale, nel bene e nel male<sup>29</sup>, ha sempre seguito il metodo delle "larghe intese".

Al di là delle iniziative dell'Ufficio di presidenza, le iniziative consiliari segnano un maggiore dinamismo, accentuato da un incremento del loro tasso di successo (che raggiunge il livello del 33% sul totale delle leggi approvate). Dal punto di vista politico, a

---

statutaria, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 78.

<sup>27</sup> Tra l'altro, per quanto attiene ai limiti espressi, mentre non vi sono dubbi sulla preclusione dell'iniziativa popolare in materia di bilancio (alla luce della particolare natura di questa legge: cfr. art. 23, comma 3, statuto) dubbi più consistenti sussistono per la revisione statutaria (art. 79, statuto), perché in questo caso non se ne intravede una chiara *ratio*: per inciso, l'iniziativa popolare a livello statale può avere ad oggetto anche proposte di legge costituzionale.

<sup>28</sup> Si tratta delle ll.rr. 41/2010 e 57/2011.

<sup>29</sup> Il riferimento al "male" va alla tanto contestata legge elettorale per il Consiglio regionale, sulla quale sia permesso un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

fronte di iniziative di singoli consiglieri o dei gruppi, mancano iniziative “di coalizione” a dimostrazione di una prevalenza dell’identità politica dei singoli *partners*, che fornisce una chiave di lettura interessante dei rapporti politici in seno al Consiglio, e non solo.

Se quindi l’iniziativa consiliare non appare destinata, se non in casi particolari, a tradursi in leggi approvate, l’attività emendativa consiliare si attesta su livelli qualitativi e quantitativi non irrilevanti, evidenziando una dialettica anche tra maggioranza e Giunta che appare lontana da quella *fusion* che dovrebbe caratterizzare un assetto di “democrazia maggioritaria”. Anche gli emendamenti delle opposizioni non sono pregiudizialmente condannati alla reiezione, ed anzi alcuni di quelli approvati risultano parti (o frammenti) di loro iniziative legislative presentate in precedenza<sup>30</sup>.

5. Riguardo all’esame delle proposte di legge, forse il principale elemento da sottolineare è dato dalla sostanziale, perdurante, irrilevanza degli “apporti esterni” al procedimento legislativo, che pure costituiscono uno dei principali novità introdotti dallo Statuto del 2004 (e, in modo più o meno esteso, anche dagli altri statuti della “seconda generazione”)<sup>31</sup>.

In particolare, il Consiglio delle autonomie locali non sembra dimostrare una capacità di incidenza sui prodotti normativi, anche se esso, soprattutto nel più recente periodo, ha sviluppato più intense forme di interlocuzione con le Commissioni consiliari, da un lato, e con le organizzazioni rappresentative delle autonomie locali, dall’altro.

In particolare, la l.r. 68/2011 ha previsto la costituzione di una Commissione mista Consiglio regionale-Consiglio delle autonomie locali per definire forme, modalità e politiche di cooperazione tra la Regione e gli enti locali toscani (art. 5); la stessa legge prevede poi che il Presidente della Giunta e il Presidente del Cal stabiliscano, d’intesa tra loro, le modalità di partecipazione del Cal alle sedute del tavolo di concertazione istituzionale (art. 4).

È ancora troppo presto poter valutare le potenzialità di questa previsione, che comunque appare di sicuro interesse sul piano istituzionale.

Anche la Commissione pari opportunità, avendo una competenza assai specializzata e circoscritta, non sembra avere esercitato una particolare incidenza; lo stesso può dirsi per

---

<sup>30</sup> Così, ad esempio, con riguardo alla p.d.l. n. 59 della Lega Nord in materia di commercio.

<sup>31</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a GIOVANNI TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, pp. 109 ss.

la Conferenza permanente delle autonomie sociali che peraltro non interviene direttamente nel procedimento legislativo ma solo sugli atti di programmazione<sup>32</sup>.

Infine, il collegio di garanzia statutaria al dicembre 2011 non era ancora stato adito su proposte di legge approvate dal Consiglio regionale<sup>33</sup>, sia perché ancora di recente istituzione (il regolamento interno è stato adottato con deliberazione 18 marzo 2011, n. 1), sia, di conseguenza, perché ancora non adeguatamente percepito dagli attori politici.

Tuttavia, nel febbraio 2012 il collegio per la prima volta si è pronunciato sulla conformità allo Statuto di alcune disposizioni di una delibera legislativa (n. 4/2012) avente ad oggetto «Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214», accogliendo alcuni rilievi di consiglieri richiedenti e quindi dichiarando non conformi all'art. 62, comma 3 e 39 comma 2, dello Statuto l'art. 2, comma 2, e l'art. 8.

Si tratta di un precedente assai interessante che potenzialmente potrebbe aprire la strada ad un maggior attivismo dell'organo di garanzia nel contesto dell'iter di approvazione delle leggi.

Sulle funzioni di tale organo, la l.r. 7/2011 ha previsto che il Presidente del Consiglio, direttamente o su iniziativa di altri organismi consiliari, può richiedere al Collegio di formulare, entro un termine assegnato, un parere su quesiti e temi di carattere giuridico-istituzionale di particolare rilievo, attinenti, in particolare, all'interpretazione ed applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari (tranne che su atti o comportamenti oggetto di giudizio di conformità allo Statuto, di conflitti di attribuzione, di ammissibilità e regolarità dei referendum).

Si tratta di funzioni che andrebbero attentamente valutate in punto di coerenza con le altre funzioni dell'organo stabilite dallo Statuto: in particolare, è stato giustamente

---

<sup>32</sup> In questo senso, nel rapporto si legge che «in quanto rappresentativa del Terzo settore che ha già assunto, ed è destinato ancor di più ad assumere in periodi di crisi economica, sociale e istituzionale come quello che stiamo vivendo, un ruolo fondamentale nella società civile, sarebbe auspicabile la previsione di funzioni consultive della Conferenza anche con riferimento alle proposte di legge direttamente o indirettamente collegate agli atti di programmazione» (p. 147).

<sup>33</sup> Il Collegio nel corso del 2011 ha espresso due pareri, relativi, il primo alla riconducibilità dell'incarico di componente del Consiglio delle autonomie locali all'applicazione dell'art. 83, comma 2, d.lgs. 267/2000 (parere 11 aprile 2011), il secondo alla permanenza in carica del presidente del gruppo misto a seguito di una variazione nella composizione del gruppo stesso nel corso della legislatura (parere 16 giugno 2011).

evidenziato<sup>34</sup> come siano ontologicamente diverse la funzione di garanzia «svolta da un terzo imparziale a favore di qualcuno contro qualcun altro» e la funzione di consulenza che è svolta «a vantaggio di qualcuno che il consulente vuole aiutare»: da qui, l'inopportunità di concentrare nello stesso organo le due funzioni.

È evidente che, mentre le funzioni di cui alla l.r. 7/2011 sono facilmente riconducibili a funzioni classiche di consulenza, lo stesso non può dirsi per le decisioni seguenti a richieste presentate dalla minoranza consiliare: in quest'ultimo caso, infatti, pur non trattandosi di funzioni giurisdizionali (ciò è stato escluso con motivazioni ineccepibili dalla Corte costituzionale: sent. 200/2008)<sup>35</sup>, esse appaiono riferibili a funzioni di garanzia/controllo, che si concretizzano in atti superabili (nel caso della Toscana solo con motivazione espressa) dal Consiglio regionale<sup>36</sup>.

6. L'analisi della produzione legislativa del periodo aprile 2010-dicembre 2011 oggetto del *Rapporto sulla legislazione* risente, almeno in parte, del contesto cui si è accennato nel paragrafo precedente.

In particolare, più che in passato, non mancano leggi di riforma “parcellizzate” a cause di sopravvenienze normative statali (si pensi al complesso processo di riforma della l.r. 1/2005).

Certo, sono riscontrabili anche patologie non imputabili alla responsabilità del legislatore statale e che andrebbero attentamente valutate in quanto riferibili ad una Regione che vorrebbe caratterizzarsi per una particolare attenzione alle tematiche della qualità della legislazione.

Da questo punto di vista, l'alto numero di leggi modificate subito dopo la loro entrata in vigore presuppone alternativamente o l'esistenza di errori o sottovalutazioni in sede di istruttoria legislativa o la volontà politica di non rispettarne i contenuti: in entrambi i casi si tratta di fenomeni da valutare con grande attenzione, così come è da valutare con grande attenzione il fatto che queste stesse leggi entrano in vigore con una *vacatio* minima o addirittura inesistente, con ciò amplificando i rischi anche per la certezza del diritto.

---

<sup>34</sup> G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giurisdicenti*, in *Ist. fed.*, 2011, pp. 809 ss.; G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, ivi, pp. 877 ss.

<sup>35</sup> G. FALCON, *Le consulte di garanzia*, cit., p. 815, secondo il quale si tratta di organi *giurisdicenti* e non giurisdizionali, il cui compito è quello di definire la situazione in diritto: «Essi possono intervenire in diverse fasi delle procedure, e con diversi ruoli. Possono intervenire a livello *consultivo* (in senso proprio), possono intervenire a livello di – per così dire – “interlocuzione contrappositiva” nel procedimento legislativo, possono intervenire in forma decisoria in relazione alle ammissibilità ed a simili decisioni».

<sup>36</sup> G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti*, cit., p. 881.

Un ulteriore aspetto preoccupante è dato dall'emersione di leggi *omnibus*, in particolare le leggi finanziarie annuali che appaiono una patologia potenzialmente pericolosa né correggibile con leggi *ad hoc* qualora esse siano motivate da urgenze derivanti da ritardi di tipo amministrativo o da difetti nella programmazione normativa. Questi conglomerati normativi aprono alla possibilità di incongruenze, anticipazioni frammentarie di leggi di riforma, norme manifesto utili solo sul piano elettorale<sup>37</sup>.

Come detto, leggi di questo tipo moltiplicano i rischi di sovrapposizioni e di disposizioni ambigue e quindi bisognose di modifiche o di “interpretazioni autentiche” da parte di leggi successive, tra cui, in particolare, la legge di manutenzione, che in tal modo rischia di vedere a sua volta pericolosamente espandere i propri contenuti.

Infine, un ultimo fenomeno da monitorare è quello delle deroghe occasionali a leggi aventi contenuto organico, anche di attuazione dello Statuto<sup>38</sup>. Si tratta di una tendenza certo non estesa ma che appare preoccupante nella misura in cui mina la stabilità di atti normativi che, per la loro rilevanza istituzionale, dovrebbero essere sottratte a modifiche o a deroghe tacite.

Peraltro, così come a livello statale, è difficile (se non impossibile) immaginare strumenti cogenti finalizzati a assicurare una tenuta nel tempo degli atti normativi in questione.

7. Infine, sul potere regolamentare l'esperienza della Regione Toscana appare più ordinata rispetto a quanto avviene a livello statale, nella quale è ormai evidente la dispersione in mille rivoli della normativa sub legislativa, ben al di là di quanto previsto dall'art. 17 della l. 400/1988.

Sono note, e ormai abbondantemente studiate, le cause della crisi dell'applicazione dell'art. 17, e tra queste gioca un fattore forse decisivo la complessità della procedura prevista per l'adozione di un regolamento; in particolare, appare tutto sommato più contenuto, rispetto a quanto avviene a livello statale, il fattore “tempo”: in Toscana la media temporale per l'adozione di un regolamento è di circa 55 giorni, a fronte di una media di 200 giorni per i regolamenti governativi (tempo calcolato tra la deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri e quella definitiva; se si considera il termine fino all'entrata in vigore la media sfiora l'anno solare: 356 giorni; termini appena più brevi per i Dpcm, 175 giorni e per i regolamenti ministeriali, ben 325 giorni).

---

<sup>37</sup> Sul punto si è già accennato alla riduzione del numero di consiglieri regionali, di cui all'art. 155, l. 66/2011.

<sup>38</sup> Si pensi, in particolare, alla l.r. 16/2011, con riferimento alla disciplina delle nomine contenuta nella l.r. 5/2008.

Nel procedimento di adozione dei regolamenti il rapporto tra Giunta e Consiglio appare sostanzialmente corretto: le commissioni consiliari esprimono sempre il loro parere ai sensi dell'art. 42 dello Statuto e la Giunta non emana il regolamento anche nel caso in cui il parere sia reso fuori termine; vi è un equilibrio tra pareri favorevoli e pareri sfavorevoli con "raccomandazioni", "osservazioni" e "inviti", con un tasso di accoglimento dei rilievi molto alto, con una sola eccezione.

Dal punto di vista sostanziale, si conferma una tendenza positiva già radicata nell'ordinamento toscano da alcuni anni, ovvero il progressivo venir meno dei fenomeni di "legislazione integrata", ovvero dei casi (problematici nell'ottica del rispetto del rispetto del principio di legalità) in cui la legge si limita a "trasferire" al regolamento la disciplina di interi ambiti materiali, senza alcuna predeterminazione di principi e criteri direttivi<sup>39</sup>.

Lo statuto non sembra prevedere (ed anzi, secondo alcuni sembra escludere) la delegificazione; a parere di chi scrive, tale tesi non è fondata<sup>40</sup> e in ogni caso la prassi normativa anche più recente conosce fenomeni, anche consistenti, di sostituzione di disposizioni legislative ad opera di fonti regolamentari (così, il "maxi" regolamento di cui all'art. 53 della l.r. 21/2010 – testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, dalla cui entrata in vigore si produce l'abrogazione di una ventina di leggi e/o disposizioni legislative<sup>41</sup>).

Di fatto, riguardo alla delegificazione, non sembra opportuno rimanere in un contesto di perdurante ambiguità. In effetti delle due l'una: se si ritiene che l'art. 42 dello Statuto escluda la delegificazione, non dovrebbero essere consentite le manifestazioni "occulte" di tale istituto cui si è già alluso; viceversa, se si ritiene che tale disposizione non la escluda, allora la delegificazione dovrebbe essere autorizzata espressamente, nel rispetto del principio di legalità cui è ispirato, a livello statale, l'art. 17, comma 2, della l. 400/1988.

Ciò detto, nonostante il tentativo di tipizzare le fonti normative della Regione nell'art. 39 dello Statuto resistono poteri regolamentari atipici, della Giunta (ovvero di singoli

---

<sup>39</sup> In questi casi, tra l'altro, la mancata adozione del regolamento entro il termine fissato dalla legge finisce per condizionare l'efficacia stessa del prodotto legislativo.

<sup>40</sup> Sul punto, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 27-28.

<sup>41</sup> Peraltro quattro leggi sono abrogate con l'entrata in vigore del Piano della cultura di cui all'art. 4 della stessa l.r. 21/2010.

Assessori) ma anche del Consiglio<sup>42</sup> (in un contesto più generale nel quale quest'ultimo organo continua ad esercitare un'intensa attività amministrativa<sup>43</sup>), attuativi di leggi (talvolta anche delegificanti) ma anche di piani e programmi regionali<sup>44</sup>; piani e programmi la cui normatività in molti casi appare facilmente riscontrabile<sup>45</sup>.

Al contrario, non mancano fenomeni di legificazione parziali di regolamenti o di contenuti di misure di salvaguardia di piani e programmi<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Così, ad esempio, la prima individuazione dei aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra è contenuta in un allegato alla l.r. 11/2011 modificabile con delibera del Consiglio regionale.

<sup>43</sup> Dai dati pubblicati in Camera dei deputati, *Rapporto 2011*, cit., p. 133 si evince che nel corso del 2010 il Consiglio regionale toscano ha adottato ben 126 atti amministrativi.

<sup>44</sup> Così, ad esempio, l'art. 10-*bis* della l.r. 49/1999 (introdotto con l'art. 11 della l.r. 61/2004) prevede una delibera attuativa dei piani e programmi regionali con il compito di specificare obiettivi operativi, modalità di intervento e di definire il quadro finanziario sulla base del bilancio di previsione.

<sup>45</sup> Sul punto, a parte quanto si è detto nella nt. 37, cfr., per tutti, M.S GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 630; R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988; F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, Cedam, 1996, pp. 256 ss.; con riferimento all'esperienza della Regione Toscana si vedano le ampie ed articolate osservazioni di A. PRINA, D. CADONI, *La delegificazione nell'ordinamento regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. II. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli 2000, pp. 321 ss.

<sup>46</sup> Cfr., in particolare, artt. 141, 142 e 147, l.r. 66/2011 (legge finanziaria per il 2012).

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2010-2011

Firenze 9 febbraio 2012

**Roberto Zaccaria, componente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati**

#### **1. La peculiare esperienza del Comitato per la legislazione**

Comincerò prendendo alcuni spunti dalla mia passata esperienza di Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, carica che giustifica la mia presenza alla presentazione di questo rapporto.

Finito il mio turno come Presidente, ora sono un membro del Comitato e rivesto anche la carica di vice Presidente della Commissione affari costituzionali. Preciso tutto questo solo al fine di sottolineare che negli ultimi anni ho avuto a disposizione un duplice osservatorio che mi ha aiutato a capire alcune cose di cui poi in questi rapporti si parla in termini non solo statistici. In altre parole ho potuto notare come l'osservazione delle fonti normative possa fornire anche delle buone radiografie della forma di governo tanto a livello nazionale quanto a livello regionale.

Devo dire che l'esperienza della Toscana è certamente una delle più ricche tra tutte quelle regionali. Si ricorda spesso che la Toscana ha previsto molti strumenti, forse anche più numerosi ed incisivi di quelli a disposizione dello Stato, come, ad esempio, una specifica legge generale dedicata alla qualità della normazione. A livello statale, infatti, c'è la legge n. 400 del 1988, con tutti i suoi aggiornamenti e una serie importante di circolari, ma questo non è comparabile con il ben più robusto apparato normativo della Toscana. È vero anche che in Toscana manca un Comitato per la legislazione.

A questo proposito vorrei subito dire una cosa, forse, non molto ortodossa, ma a mio giudizio importante per capire fino in fondo l'originalità di questa struttura. Il Comitato è un'istituzione, prevista dal regolamento della Camera che risale al tempo della Presidenza Violante. La sua peculiarità risiede nel fatto che esso rappresenta una sintesi peculiare tra un livello tecnico ed uno politico. Questa fusione particolare tra un "organismo paritetico" costituito da politici - che peraltro non votano e possono solo segnalare il proprio dissenso dando vita ad una sorta di unanimità precostituita - e da una equipe di funzionari di altissima qualità è il vero fattore di novità. I funzionari sono i soggetti che predispongono le bozze dei pareri, assistendo il relatore e il Presidente e sono in pratica gli artefici anche del risultato

finale. Nella stragrande maggioranza dei casi queste bozze di pareri arrivano al termine del procedimento e costituiscono i pareri del comitato. Sono rare le volte in cui i componenti politici si discostano da questi pareri e questo accade proprio in virtù dell'altissima qualità del prodotto e vorrei aggiungere in ragione dell'alta imparzialità che caratterizza il lavoro dei funzionari della Camera. Questo schema non si realizza in egual modo nell'ordinario lavoro legislativo e politico all'interno delle Commissioni parlamentari. In questo secondo caso la politica la fa da padrona ed è assai difficile che una proposta entri ed esca dalla Commissione con lo stesso tenore formale. Nel Comitato invece l'equilibrio tra le due componenti è diverso anche in considerazione del fatto che l'organismo è vincolato dalla sua giurisprudenza, un po' come avviene negli organi giurisdizionali, e questa giurisprudenza è ovviamente conosciuta meglio dai funzionari rispetto ai politici.

Questo rapporto tra struttura Camera e politica lo ritroviamo all'interno di tutto il lavoro della Camera, ma in questo procedimento il peso delle due voci è obiettivamente diverso. Questo, secondo me, ha una grandissima importanza. Per questi motivi spesso in prima persona ho richiesto oppure ho sollecitato i colleghi di altre commissioni a richiedere il parere del Comitato anche nelle materie che normalmente esulerebbero dalla sua competenza (il Comitato si esprime normalmente su decreti legge e disegni di legge delega). Per esempio in tema di federalismo, argomento molto complesso, io ho spesso chiesto ai miei colleghi delle commissioni di sentire il parere del comitato, il quale è in grado di esprimersi più liberamente e quindi è in grado di fornire un contributo importante. Questo ruolo peculiare del Comitato è la garanzia che queste "vestali della Costituzione, delle leggi", che sono i funzionari parlamentari, sostanzialmente possano essere ascoltati e non soffocati dalla pregnanza delle decisioni politiche.

## **2. Fuga dalla legge e fuga dall'organo che produce la legge**

Occorre ora però scendere all'interno delle differenze che possono cogliersi tra il livello regionale e quello statale dei problemi che oggi ci occupano.

Certo il problema della «fuga dalla legge» è anche fuga dall'organo che produce la legge. Su questo non c'è il minimo dubbio. Lo diceva nell'introduzione anche il Pres. Monaci quando sottolineava la funzione di indirizzo e controllo delle assemblee rappresentative.

Il Parlamento il controllo lo fa molto di meno perché, sebbene ci siano sulla carta tutti gli strumenti di controllo, a tali strumenti non viene data però effettività reale e lo stesso uso

frequente delle mozioni parlamentari non ha lontanamente il peso che ha ancora lo strumento legislativo.

Tuttavia non dobbiamo neppure dimenticare il fatto che a livello regionale non può esservi in egual misura una «fuga dalla legge» dal momento che a livello regionale non ci sono i decreti, non ci sono le deleghe, non ci sono le fiducie.

Vediamo ora un poco più da vicino i dati che ci consentono di paragonare la situazione dello Stato a quella delle Regioni.

Se, per esempio, guardiamo la produzione normativa nella sedicesima legislatura, noi abbiamo molte più leggi, in proporzione, di quelle che vengono fatte dalla Regione. Anche rapportando sugli stessi periodi. Questo è un dato fisiologico, in relazione al ventaglio delle competenze, ma dobbiamo subito aggiungere una considerazione.

La considerazione riguarda la qualità ed anche il contenuto delle leggi. Delle leggi che fa il Parlamento, soprattutto negli ultimi anni, diciamo nei quattro anni di questa legislatura, ho una opinione assai critica. E' vero nel Parlamento si fanno tante leggi, ma bisognerebbe guardare queste leggi un po' più da vicino.

Una volta si diceva che i voti si contano e non si pesano. Le leggi, invece, si devono pesare con attenzione e non soltanto contare. Questo discorso diventa estremamente significativo nel caso dei decreti legge.

Voglio essere esplicito, noi abbiamo 85 decreti legge, una media che è più bassa rispetto alle legislature precedenti che una volta arrivavano fino a tre decreti al mese, adesso non si arriva neanche a due. Ma se andiamo a pesare i decreti legge che stiamo facendo, abbiamo un risultato impressionante: diciamo con ragionevole certezza che più dell' 80 per cento della materia normativa è contenuta nei decreti legge.

Questi decreti legge hanno anche un'altra caratteristica importante, non sono solo dei contenitori eccezionali di materia normativa, essi sono caratterizzati da una procedura di approvazione che li rende obiettivamente poco percepibili da parte di coloro che ne dovrebbero essere se non gli artefici (il potere di emendamento è notoriamente circoscritto), almeno i testimoni.

La tecnica dei maxi-emendamenti accompagnata spesso dalla posizione della questione di fiducia rende questi strumenti normativi, indubbiamente incisivi per il Governo ma poco utilizzabili da parte del Parlamento. Il decreto legge accompagnato dal maxi emendamento e dalla fiducia è un impasto diabolico che sfugge quasi completamente al controllo parlamentare.

Certo, il Comitato per la legislazione esprime sempre il proprio parere, spesso dai contenuti “formali” estremamente critici (perché la fattura di questi testi estremamente complessi non riveste i caratteri esemplari dal punto di vista della qualità), ma il ritorno in termini di modifiche è estremamente ridotto. In alcuni casi sono poi anche i tempi che congiurano contro. Ad esempio nel caso delle manovre emergenziali del luglio e agosto del 2011, il Comitato ha dovuto metaforicamente allargare le braccia, finendo con il formulare una sintetica raccomandazione, senza né osservazioni, né condizioni. Del resto speriamo tutti vivamente che quelle circostanze eccezionali non abbiano più a ripetersi.

Peraltro occorre considerare anche che i dati sulla produzione legislativa statale vanno sterilizzati delle leggi di ratifica dei trattati internazionali. (che pesano per quasi un terzo del totale) Sono leggi importanti ma sulle quali il contributo effettivo delle Camere è abbastanza circoscritto. Sono indubbiamente dibattute con attenzione nelle Commissioni di merito e nella Commissione esteri, ma in genere in Aula il dibattito è abbastanza rituale. (con la sola e fondamentale eccezione del trattato con la Libia, sul quale vi è stata un’approfondita discussione in aula).

Pertanto, al netto delle leggi di conversione dei decreti legge e delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali le leggi davvero importanti del Parlamento italiano non sono più di una quindicina. Tra queste certamente il federalismo fiscale, la legge di contabilità pubblica, alcune leggi in materia di sicurezza pubblica e poco altro. Con queste opportune limitazioni si vede che le distanze tra livello statale e quello regionale si riduce di molto

### **3. Regione Toscana: il ruolo dell’Ufficio di presidenza e la “motivazione delle leggi”**

Un approfondimento merita la questione connessa al ruolo dell’Ufficio di presidenza in Toscana.

Mi riferisco alla possibilità che vi siano leggi che scaturiscono su iniziativa dell’ufficio di presidenza. Mi pare una cosa alquanto singolare e confesso che ho dovuto rileggere il dato con attenzione perché sarebbe stato come attribuire alla Conferenza dei capigruppo della Camera il compito di proporre delle leggi. La Conferenza dei capigruppo interviene sui tempi, sulla rapidità di alcuni provvedimenti, ma non ha alcuna voce sul merito delle proposte. Se il dato fosse formale sarebbe un elemento di singolare diversità.

Capisco, però, che nella realtà siano imputate alle singole componenti dell’Ufficio la titolarità delle proposte e che all’interno dell’Ufficio nasca, nel dovuto equilibrio tra

maggioranza ed opposizione, la programmazione delle iniziative che poi arrivano all'esame del Consiglio.

Interessante è poi il profilo della motivazione delle leggi, altra cosa molto peculiare della Toscana che è arrivata perfino all'attenzione della Corte costituzionale.

La questione della motivazione delle leggi è stata avvertita a livello nazionale in un'occasione dell'attuazione di una disposizione costituzionale (art. 132, comma 2). Si trattava del passaggio dei cinque Comuni della Val Marecchia dalle Marche all'Emilia-Romagna, più specificamente nella provincia di Rimini. In quell'occasione all'art. 1 della legge è stata inserito un riferimento che poteva costituire una sintetica motivazione della legge (motivazioni storiche, geografiche e di altra natura). Ma questo è dipeso dalla natura particolare dell'approvazione parlamentare. La particolarità – forse unicità – di quel caso sta nel fatto che abbiamo inserito una tale motivazione direttamente nel testo della legge e non nel preambolo come accade per esempio in Toscana.

Devo però dire conclusivamente che la questione della motivazione mi pare che resti importante anche se nella giurisprudenza della Corte Costituzionale non mi pare abbia avuto finora particolare seguito (cfr. sentenza 266 del 2010).

#### **4. Le leggi di manutenzione e le delibere di Giunta**

Vorrei spendere qualche ultima considerazione sulle cosiddette leggi di manutenzione. Devo dire che, reduce dalle esperienze devastanti del milleproroghe in Parlamento, sono convinto del fatto che la legge di manutenzione sul modello toscano sia un esempio di maggiore significato.

Peraltro devo ho sentito anche qualche valutazione critica, perché qualcuno nota che la legge di manutenzione non sempre svolge questa funzione e si concentra a volte su aspetti micro - manutentivi piuttosto che su una più ampia visione di sistema. Pur con questi possibili difetti non avrei dubbi nell'affermare che la vostra esperienza resti di gran lunga migliore.

C'è poi, a livello statale, il fiorire costante di una serie di fonti atipiche: ordinanze di protezione civile, decreti di natura non regolamentare, decreti del Presidente del Consiglio, in luogo dei regolamenti e la pratica impropria dei regolamenti di delegificazione. Mi interesserebbe conoscere dai colleghi costituzionalisti che verranno dopo di me (Caretto, Tarli e Lupo) e che conoscono meglio l'esperienza regionale se un simile fenomeno ha applicazioni, sia pure con modalità diverse, nell'ordinamento regionale.