



**Consiglio regionale della Toscana**

Atti della presentazione del

# Rapporto sulla legislazione

2012

Firenze, 21 marzo 2013



## INDICE DEGLI INTERVENTI

Roberto Giuseppe Benedetti, vice presidente del Consiglio regionale della Toscana	Pag. 5
Alberto Chellini, Segretario Generale	Pag. 8
Paolo Caretti, professore all'università di Firenze, direttore dell'Osservatorio sulle fonti	Pag. 16
Stefano Merlini, professore all'università di Firenze, presidente del Collegio di garanzia	Pag. 20
Paolo Pietrangelo, direttore Conferenza dei presidenti dei consigli regionali	Pag. 24
Giovanni Tarli Barbieri, professore all'università di Firenze	Pag. 28
Valerio Di Porto, capo servizio ufficio studi della Camera dei deputati	Pag. 35
Marco Manneschi, presidente della prima commissione del Consiglio regionale della Toscana	Pag. 40
Domenico Sorace, professore all'università di Firenze	Pag. 43
Raffaele Libertini, associato ITTIG-CNR	Pag. 45



**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

**Roberto Giuseppe Benedetti, vice presidente del Consiglio regionale della Toscana**

Buongiorno a tutti. L'appuntamento sulla presentazione del Rapporto della legislazione rappresenta la sintesi, in una giornata, dell'esplicazione del lavoro che l'assemblea legislativa ha svolto. Questo Rapporto è uno dei fiori all'occhiello dell'attività di quest'assemblea legislativa e costituisce lo strumento d'interlocuzione con la società toscana riguardo a quella che è la sua prevalente missione: legiferare bene e quando è necessario. Vi è un'urgenza forte di ricostruzione di un rapporto tra le istituzioni, la politica che queste istituzioni anima per mandato elettorale democraticamente conferito dalle comunità territoriali di riferimento. Ai cittadini è doveroso rendere conto del lavoro svolto dentro le istituzioni, e questo Rapporto risponde egregiamente a questo dovere; vi sono in esso le chiavi di lettura dell'attività complessa, intensa, necessaria e utile di quest'assemblea. Vi è la misurazione del lavoro svolto, inderogabile contributo al compito di valutazione dei cittadini sull'operato degli eletti. All'eccezionale lavoro di tutti coloro che contribuiscono alla costruzione e alla redazione di questo strumento, dal neo Segretario generale dottor Chellini, che è qui accanto a me, alle donne e agli uomini dell'assistenza legislativa e dell'assistenza alle commissioni consiliari, fa, forse, da contraltare la nostra incapacità istituzionale di comprendere come questo prezioso lavoro sia uno strumento fondamentale per la nostra interlocuzione con quella società che, se messa adeguatamente a conoscenza dei contenuti di un lavoro come questo, forse perderebbe un po' di quella naturale e comprensibile propensione ad abbracciare una lettura superficiale della funzione e della necessità delle istituzioni assembleari rappresentative, particolarmente di quelle con funzione legislativa. Anche la sola lettura di questo Rapporto è un riconoscimento al lavoro dei 54 membri di quest'assemblea: un lavoro possibile solo grazie al qualificato supporto della struttura consiliare, come tutto certamente migliorabile, ma comunque insostituibile nel servizio reso all'assemblea legislativa regionale per adempiere al mandato ricevuto. Siamo in un Paese più abituato a discutere delle cose da fare che a verificare esattamente le cose fatte; del lavoro svolto, infatti, paiono sempre più interessare le omissioni, i ritardi e le manchevolezze, piuttosto che gli impegni realizzati, i risultati raggiunti e le performance registrate. Vale indubbiamente più che altro per l'ambito d'intervento della politica. Uno strumento come il Rapporto sulla legislazione rende invece merito senza infingimenti a un lavoro svolto, rendendo orgogliosi di quanto fatto allorquando, come qui, è possibile avere uno sguardo ragionato e d'insieme sul lavoro legislativo di un anno. Non vi è compiacimento in questo, ma il conforto di sapere che comunque esiste un supporto di verità a una difficile dialettica che ci vede chiamati a legittimare la nostra stessa presenza, che credo appunto trovi ragione in quanto emerge dal Rapporto.

Il nostro compito è quello di far sì che quanto egregiamente e tempestivamente prodotto con questo Rapporto possa trovare risalto nella comunicazione, perché i cittadini dai

media, oltre a sapere giustamente quanto percepiscono i consiglieri regionali d'indennità e a quali benefits possono accedere, sappiano anche che cosa hanno fatto, quante leggi hanno approvato, su che cosa e per quale ragione. Forse dalla conoscenza di queste ultime informazioni anche la conoscenza delle prime potrebbe generare un diverso atteggiamento. Riusciremo a fare di questo notizia, oppure anche questa volta il rumore più fragoroso rimarrà quello dell'albero abbattuto - i costi della politica - rispetto ai mille alberi che crescono, la buona e necessaria legge fatta con tutto il lavoro che vi sta dietro? Un'ultima considerazione, che è una considerazione adeguata ai tempi: le istituzioni sono la casa della politica e il muro che le sostiene; molto spesso ad abbattere un muro ci vuole poco, ad abbattere una casa non ci vuole niente, ma a ricostruirla ci vogliono anni, e quando la casa non c'è più molto spesso ci si rende conto di come si sta male da senz'altro! Grazie per l'attenzione.

### **Roberto Giuseppe Benedetti, vice presidente del Consiglio regionale della Toscana**

Vorrei suggerire una delle motivazioni che rispondono alle riflessioni fatte da tutti nell'esame del Rapporto sulla legislazione: quella delle maggioranze non necessariamente politiche che emergono all'approvazione dei testi legislativi. Molto spesso è frutto di un lavoro di composizione delle divergenze che viene svolto nelle commissioni consiliari. Le proposte emendative delle opposizioni non vengono respinte a priori, ma vengono accettate, vengono in qualche modo discusse, a volte si trova una soluzione di sintesi tra le proposte della maggioranza e quelle delle opposizioni e, su questioni che per fortuna ormai non sono d'imposizione esclusivamente ideologica, si riesce a trovare una sintesi che porta all'approvazione e al voto con maggioranze diverse. Questo perché di fatto nel nostro ordinamento, salvo rare eccezioni, le leggi si fanno nelle commissioni consiliari.

### **Roberto Giuseppe Benedetti, vice presidente del Consiglio regionale della Toscana**

Mi scuso, ma sarò brevissimo. Sapete che la sintesi è una delle mie caratteristiche e ho già perso tempo a dire che sono sintetico!

Vorrei intervenire nel dibattito sul Rapporto della legislazione per due o tre questioni che le relazioni hanno sollevato e sono, essenzialmente, in primo luogo la questione, che è emersa, delle cosiddette leggi omnibus, come la legge di manutenzione e quella di semplificazione, e la questione delle cosiddette leggi collegate alla Finanziaria per arricchire il dibattito con l'illustrazione di un percorso che i politici hanno inteso fare rispetto a questa questione. Nella scorsa legislatura ero membro della Prima Commissione consiliare in materia di affari istituzionali e - devo dire - in questa legislatura il percorso è stato ripreso - che la legislazione ombra e le norme omnibus sono state tolte dalle leggi di manutenzione. La manutenzione è ridotta essenzialmente a manutenzione e la semplificazione è ridotta essenzialmente a semplificazione: ogni tanto i termini si intersecano, può darsi che qualche operazione di semplificazione sia manutentiva e viceversa, ma qui credo si tratti più di nominalismi che di altro.

Sempre per contrastare la possibilità di inserire in norme importanti come la legge finanziaria disposizioni omnibus, abbiamo adottato, su proposta essenzialmente dei gruppi consiliari di opposizione, l'idea delle leggi collegate alla Finanziaria. Questo collegamento

può essere comunque contestato dai consiglieri regionali e l'aula stabilisce se sono rispettati i criteri perché la legge sia dichiarata collegata alla Finanziaria. Questo è un percorso che in qualche modo permette di evitare la possibilità di inserire, in norme come la Finanziaria o come la legge di manutenzione, iniziative legislative che con la manutenzione e la Finanziaria non c'entrano niente. È un percorso che abbiamo avviato, poi voglio dire: che sia perfettibile mi sembra normale.

Voglio fare un'ultima considerazione su quanto emerso dal dibattito. Un altro stimolo, una riflessione è venuta dall'ultimo intervento: vorrei sottolineare una vicenda che è emersa da una recente audizione in Prima Commissione consiliare. Io non ero presente, ma voglio riportare quanto accaduto rispetto ad una proposta di legge d'iniziativa popolare, per sottolineare che a volte, pur nel silenzio, i Consigli regionali si muovono prima delle iniziative popolari.

C'è stata un'audizione dei promotori appartenenti al Movimento Cinque Stelle relativamente ad una proposta di legge dal titolo "privilegi zero" che sono venuti a illustrare in Prima Commissione consiliare e, dopo l'illustrazione, hanno appreso che tutte le norme previste – o quasi tutte – dalla loro proposta "privilegi zero" erano già state attuate autonomamente da questo Consiglio regionale. Per cui il problema forse è la comunicazione, non la mancanza di sintonia con quello che si aspetta la società civile, tra le altre cose, anche con la necessità di dover spiegare situazioni che sono di una banalità giuridica e questo va sottolineato. Questo della comunicazione è una problematica da sottolineare in maniera forte. Mi occupo di politica ormai da quasi mezzo secolo, perché forse avevo ancora i pantaloni corti, e mi dispiacerebbe dovermi distaccare dalla politica perché c'è un'ondata di antipolitica che ci vuol fare allontanare. Credo che la prima prerogativa che un politico deve avere è quella di non perdere mai i contatti con la realtà, non bisogna perdere i contatti con la realtà, perché solo se si mantengono i contatti con la realtà si riescono a dare quelle risposte che qui si auspicavano. È una situazione difficile, però a volte il problema è più la mancanza di comunicazione su quello che si fa e della sensibilità che l'ispira, che non il fatto che si sia in una rocca, in una torre eburnea assediati ad aspettare che gli altri vengano con i forconi a mandarci via, perché non è così: non è così almeno in Toscana, non è così – mi auguro per il bene del Paese – in tutte le sedi istituzionali perché – l'ho detto all'inizio del mio intervento e lo dico in chiusura del mio intervento di presentazione – le istituzioni sono la casa dei cittadini e prima di buttare giù le case e i muri pensiamoci, perché poi a rifarli ci vuole un bel po' di tempo. Scusate la digressione finale, ma mi sentivo di farla.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Se iniziate a prendere posto, possiamo cominciare, grazie. I relatori sono pregati di avvicinarsi. Il Presidente Monaci è ammalato e quindi ha incaricato il Vicepresidente Benedetti di aprire i lavori.

Bene, abbiamo un'intensa giornata di lavoro davanti, poi naturalmente abbiamo alcuni esponenti politici del Consiglio regionale, quindi direi di cominciare senz'altro con il Vicepresidente Benedetti e poi di proseguire con i lavori.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Grazie, Presidente. Prendo la parola rapidamente per alcune note illustrative degli elementi essenziali di questo Rapporto e poi do subito la parola ai nostri numerosi e molto qualificati interlocutori, che ringrazio veramente tanto di essere presenti a questa giornata di presentazione.

Il primo punto è quello che ha già accennato il Presidente Benedetti, mi piace riprenderlo: questo Rapporto è un lavoro estremamente collettivo; siamo abbastanza fieri, qui in Toscana, di questa nostra caratteristica che abbiamo assunto da qualche tempo di far uscire il Rapporto molto tempestivamente rispetto alla fine dell'anno di riferimento: il Rapporto della Camera e i Rapporti delle altre regioni escono con tempi molto diversi. La tempestività credo sia un potenziale valore aggiunto. Poi, ovviamente, dipende dalla qualità del Rapporto, ma è un potenziale valore aggiunto per dare un'attualità maggiore alle considerazioni e alle valutazioni che vengono fatte. La tempestività è resa possibile proprio dall'elemento del forte lavoro collettivo. Il Rapporto è costruito giorno per giorno, nel corso dell'anno, dal mettere da parte tutti gli elementi legge per legge, momento per momento e procedura per procedura che poi utilizziamo rapidamente dopo il 31 dicembre, con l'ultima mandata importante della legge finanziaria, della legge di bilancio e delle ultime leggi dell'anno, che sono sempre particolarmente corpose, a chiudere l'insieme e a offrire questo prodotto. Per cui sottolineo con piacere come nell'assistenza alle commissioni consiliari, nell'assistenza legislativa, nell'assistenza alla fattibilità e nell'assistenza agli organi consiliari che intervengono con i pareri nel Rapporto, tutti questi colleghi, contribuiscano e formino una comunità professionale capace di dare questa risposta positiva e tempestiva.

Il secondo elemento è che il Rapporto di quest'anno ha la peculiarità di essersi alleggerito, rispetto ad altri anni precedenti, della parte meramente descrittiva degli atti, per aprirsi invece – e quest'anno era particolarmente importante – a un richiamo, a un esame anche degli atti di programmazione che, insieme agli atti legislativi, costituiscono la trama essenziale delle politiche regionali. Era particolarmente importante perché in quest'anno 2012, anno di mezzo della legislatura, si è accentrata l'approvazione della maggior parte dei piani previsti dall'ordinamento regionale e anche quelli che non sono stati approvati

ancora (piano sanitario e aggiornamento del PIT, per citare i due maggiori) sono comunque stati messi ugualmente in cantiere. Ci sembrava che un Rapporto della legislazione che non tenesse conto di questi elementi sarebbe stato, quest'anno, un Rapporto un po' parziale.

Rapidissimamente, i dati di fondo: è stato un anno d'emergenza economica determinante. Noi regioni siamo state oggetto degli interventi e della necessità di un tempestivo adeguamento di questi interventi da parte del governo relativamente all'emergenza economica. Il decreto "Salva Italia", il decreto "Spending Review", il decreto "taglia spese" – annoto un po' scherzosamente nel Rapporto che abbiamo cominciato a dare un nome ai decreti, così come già avviene per gli uragani: ed in effetti questi si abbattono abbastanza violentemente sull'ordinamento regionale e sui tempi e modi del funzionamento delle Regioni. Questo è stato il primo punto a cui dare risposta. Di fianco a questo c'è il tema, che è pure giunto collateralmente, dei costi della politica. La nostra regione – mi piace sottolinearlo – si è trovata sostanzialmente già dentro i parametri assunti a livello nazionale come parametri di virtuosità e conseguentemente ha dovuto adeguare il meccanismo più che modificare la sostanza. Nonostante le sollecitazioni esterne, è stato un anno d'importante legislazione con interventi settoriali di rilievo: ora qui l'elenco è lungo, comunque comprende: l'autorità portuale, la legge sul vivaismo, la legge sulla competitività, la legge sul commercio e così via; quindi è stato un anno d'importante legislazione settoriale. Il Rapporto poi analizza partitamente questi elementi, ma vorrei soffermarmi più sugli aspetti istituzionali, perché siamo stati sollecitati a interventi su questo profilo.

La sollecitazione più grossa che abbiamo avuto è quella che non ha portato a nulla, perché ricordo, è stata quella dell'ipotizzato accorpamento delle province, che ha assorbito molto del dibattito regionale, ma che poi, come è noto, con la mancata conversione del decreto, è rimasta lettera morta. C'era poca soddisfazione in Toscana, in modo diffuso rispetto al prodotto che questi vincoli nazionali portavano, il dibattito è stato intenso, però poi, siamo giunti a questo tipo di esito. Accanto a questo mi piace ricordare che la Toscana ha istituito, con normative del 2012, il collegio dei revisori dei conti regionali, introducendo quest'importante punto di verifica tecnica nel proprio percorso di bilancio e di rendiconto. Siamo stati – mi piace ricordarlo – la prima regione a istituire il collegio dei revisori dei conti e la nostra legge adesso sta facendo un po' da parametro e da punto di riferimento per quella di tutte le altre regioni, che pure sono chiamate a istituire quest'organismo. È stata istituita l'anagrafe dei consiglieri e assessori regionali e sono stati riformati l'assetto e il funzionamento dei collegi dei revisori dei conti negli enti regionali con una serie di misure istituzionali di un certo rilievo.

In quest'anno di mezzo, come dicevo prima, è venuta a compimento la maggior parte della programmazione regionale e questo è stato considerato, in modo trasversale, un fatto negativo, ossia questa programmazione arriva troppo tardi rispetto all'inizio della legislatura. Ci sono voluti due anni e mezzo, mezza legislatura, per approvare i programmi: è segno evidente che il nostro sistema di programmazione è troppo lento, è inadeguato, tanto più in una situazione – saluto il Dott. Di Porto della Camera dei Deputati – d'emergenza economica come quella che ricordavo prima, in cui la tempestività, la flessibilità e la capacità di adattamento al mutare delle contingenze economiche si fa elemento assolutamente essenziale di un'azione di sviluppo di politiche regionali.

Nel corso dell'anno è stato messo mano a una riflessione sull'ordinamento della nostra programmazione e sulla nostra attuale legge di programmazione, il Consiglio regionale per questo ha istituito un apposito gruppo di lavoro tecnico e politico a cui ha collaborato in maniera importante la Giunta regionale, gruppo che è ormai giunto alla conclusione dei propri lavori. Il Consiglio regionale esaminerà quanto prima il prodotto del lavoro di questo gruppo e quindi presumibilmente avremo una nuova legge sulla programmazione che sarà prossimamente assunta proprio per rispondere, in primo luogo, a questa criticità che rilevavo prima. Il Rapporto nazionale sulla legislazione, l'ultimo che è uscito relativo all'anno 2011, sottolineava con forza il carattere prevalentemente manutentivo della legislazione regionale, ossia il fatto che leggi non siano tanto più leggi organiche e innovative, quanto maggiormente modificative di leggi precedenti. Questo è un tratto che riscontriamo nella nostra legislazione, una legislazione che va più per ritocchi successivi che non per riordini complessivi e a questo si affianca il fatto che questi ritocchi successivi si accorciano sempre più nei loro tempi. L'avevamo già rilevato nel Rapporto dello scorso anno e lo confermiamo anche rispetto ai dati di quest'anno, è una legislazione breve che dura poco, alla quale c'è continuamente bisogno di rimettere mano e al tempo stesso è sempre una legislazione – ma le due cose si tengono molto strettamente – d'urgenza, in un segno abbastanza frenetico di successione di provvedimenti. Tuttavia almeno quest'anno, a differenza di quello che rilevavamo l'anno scorso, dentro questa legislazione di manutenzione si sono collocati degli interventi che, benché avessero carattere di modifica di leggi precedenti, non erano manutenzioni di piccolo cabotaggio, ma pezzi importanti di riforma di quella data materia, anche se prodotti come modifica sempre di leggi precedenti. Concludo con un'ultima notazione. Il Rapporto è molto denso e molto ricco e spero possa dare vari spunti al dibattito dei nostri interlocutori, però concludo dicendo due cose rapidissime. In primo luogo, dal Rapporto si conferma anche per la legislazione 2012 – e questo ci piace sottolinearlo – un ruolo molto attivo del Consiglio regionale della Toscana nella legislazione, ossia la funzione di assemblea legislativa del nostro Consiglio regionale è pienamente esercitata sia in termini di iniziativa consiliare dei singoli consiglieri regionali, dei gruppi consiliari e dell'Ufficio di presidenza, sia in termini di capacità emendativa delle proposte di Giunta regionale. Ricavo ancora, dall'ultimo Rapporto nazionale sulla legislazione, relativo ai dati del 2011, che la legislazione della Regione Toscana rileva il maggior numero di leggi d'iniziativa consiliare giunte positivamente in porto. Non il maggior numero assoluto: infatti ci sono Regioni in cui c'è una percentuale maggiore di leggi d'iniziativa consiliare, ma si tratta di proposte che non arrivano poi a conclusione. Per la Toscana si rileva invece un numero significativo di leggi di iniziativa consiliare – tra cui non poche dell'Ufficio di presidenza - che arrivano positivamente in porto. Un ultimo dato sul quale mi pare importante richiamare all'attenzione degli interlocutori è il fatto che assistiamo ad un crescente tasso d'iniziativa popolare mediante referendum e iniziative legislative, e si traduce nell'ambito dell'ordinamento regionale in una spinta dal basso, che è un segno dei tempi e che trova questi canali. Questi istituti che fino a ora sonnecchiavano ed erano sostanzialmente desueti, ritrovano ora una certa vivacità. Qui il tasso di successo per ora è modesto, in quanto non si traduce tanto in un'approvazione di queste iniziative, ma più in un segno politico. Il Consiglio regionale non approva quella legge, ma magari ne assume i contenuti con un atto di risoluzione o un atto politico, assumendo degli impegni a trattare comunque la materia e a ritornare sul

punto. Alcune di queste iniziative popolari riguardano anche l'accorpamento di comuni. Questo sul piano istituzionale è un punto a cui oggi in Toscana ci troviamo di fronte, ossia c'è una spinta crescente sia di iniziativa dal basso, sia di iniziativa della stessa regione che converge in proposte di accorpamento di più comuni. I temi sarebbero tanti, ma ho parlato fin troppo: vi ringrazio per l'attenzione e do senz'altro la parola al primo dei nostri interlocutori, ossia il professor Paolo Caretti dell'Università di Firenze, direttore dell'Osservatorio sulle fonti.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Grazie al professor Caretti, naturalmente la sua richiesta sarà tenuta in considerazione soprattutto per le analisi svolte nella sua relazione. Diamo ora la parola al professor Stefano Merlini dell'Università di Firenze, Presidente del Collegio regionale di garanzia. Prego, professore.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Avanti senza tregua, do la parola a Paolo Pietrangelo, direttore della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali, che ci ha chiesto la cortesia di anticipare il suo intervento, perché ha un treno che l'aspetta.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Bene, a questo punto intanto saluto quanti ci seguono negli uffici della nostra e di altre regioni, attraverso la diretta in streaming che stiamo trasmettendo: li ringrazio per l'attenzione. Do la parola al professor Giovanni Tarli Barbieri dell'Università di Firenze. A seguire avremo l'intervento del consigliere Valerio Di Porto dell'ufficio studi della Camera dei Deputati e l'intervento del consigliere regionale Manneschi, Presidente della prima commissione consiliare affari istituzionali del Consiglio regionale. Successivamente invito i presenti a intervenire a loro volta. Siamo sostanzialmente nei tempi, quindi vediamo di rimanerci.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Salutiamo il professor Merlini, Presidente del nostro Collegio di garanzia. Grazie e arrivederci.

Se ci sarà tempo, mi piacerebbe tornare sulla questione sollevata ora per quanto riguarda manutenzione, semplificazione e legge omnibus. Invece due risposte puntuali a due punti sollevati dal professor Tarli Barbieri: una riguarda il fatto che l'iniziativa legislativa popolare non è accantonata e produce una considerazione politica. Richiamo anche il fatto che nel nostro ordinamento la proposta di legge d'iniziativa popolare presentata non è accantonabile, nel senso che abbiamo una disposizione statutaria che viene puntualmente rispettata. Entro nove mesi dalla presentazione la proposta di legge popolare va comunque in aula e questo proprio a garanzia del fatto che non resti chiusa in un cassetto.

L'altro punto, invece, riguarda i dati dell'ampio lavoro svolto dalle commissioni consiliari con proposte di emendamenti. Nel Rapporto, proprio all'ultima pagina, abbiamo la tabella sul lavoro delle commissioni consiliari ed è interessante richiamarla proprio perché, al di là delle modifiche meramente di drafting formale, in termini di modifica sostanziale, valutata tale la modifica che incide su un punto qualificante della legge, se vediamo l'insieme dei dati dà un'idea – forse doveva essere più evidenziato, sono d'accordo con te, ma proprio per questo colgo l'occasione per richiamare i lettori all'ultima pagina. Vediamo dei dati. La Prima Commissione consiliare affari istituzionali ha esaminato in proprio o in congiunta 28 proposte di legge, di cui 24 uscite con modifiche sostanziali. È un dato estremamente rilevante. La Seconda Commissione consiliare ha esaminato 6 leggi, di cui 4 con modifiche sostanziali; la Terza Commissione consiliare, attività produttive, ha 10 leggi esaminate, 6 con modifiche sostanziali. La Commissione consiliare Quarta, sanità, ne ha 10 esaminate, 6 con modifiche sostanziali. La Commissione consiliare cultura, Quinta Commissione, ne ha 6 esaminate, 5 con modifiche sostanziali; la Sesta Commissione consiliare ne ha 11 esaminate, 10 con modifiche sostanziali. La Settima Commissione consiliare ha esaminato 4 leggi, di cui 4 con modifiche sostanziali, quattro su quattro. Su 75 leggi esaminate in proprio e in congiunta 59 sono uscite con modifiche sostanziali. Questo dato, che poi nel prossimo Rapporto dovremo analizzare meglio – questo è un ottimo suggerimento – dà immediatamente il senso di un Consiglio molto attivo.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Grazie. Diamo la parola al Consigliere regionale Manneschi, Presidente della Prima Commissione consiliare del nostro Consiglio regionale, poi invito a intervenire il professor Sorace e gli altri. Prego, consigliere regionale Manneschi.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Ora diamo molto volentieri la parola al professor Domenico Sorace.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

La parola al Presidente Benedetti.

**Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Dicevo all'inizio che il Rapporto è un'opera molto collettiva, evidentemente mi riferivo al lavoro collettivo interno, di chi ci lavora annualmente, ma in realtà il collettivo è un po' più ampio, perché a pieno titolo ne fanno parte i nostri interlocutori abituali, che ci stimolano sempre e rispetto ai quali prendiamo sempre buona nota delle osservazioni, delle critiche e dei suggerimenti. Di questo collettivo fanno parte anche i nostri colleghi che hanno lavorato al Rapporto negli anni prima di questi, permettendoci oggi di continuare il lavoro tenendo conto dei suggerimenti e quant'altro. Questo piccolo preambolo, ovviamente, è per dare la parola a Raffaele Libertini, che ha curato per molti anni il Rapporto della legislazione della Toscana.

## **Alberto Chellini, coordinatore del Rapporto**

Ci sono altri interventi? Abbiamo ancora qualche minuto prima della pausa.

Intanto ringrazio, ovviamente, tutti i presenti che hanno seguito con grande attenzione; mi davano i dati della presenza registrata a quest'iniziativa e sono molto incoraggianti, oltre a quella in streaming abbiamo avuto veramente una buona partecipazione di interni e di esterni (più di un'ottantina di persone), quindi direi che c'è stata una notevole attenzione. Ovviamente ringrazio molto il Presidente Benedetti e il Presidente Manneschi, che hanno seguito tutti i nostri lavori, era presente anche la consigliera regionale Lastri dell'Ufficio di presidenza, forse ora si è allontanata. C'è anche la consigliera regionale Staccioli. Insomma, è segno di un'attenzione che l'Ufficio di presidenza, il Consiglio regionale e le commissioni consiliari pongono nei confronti di questo nostro lavoro, che è un lavoro tecnico la cui responsabilità professionale è assolutamente nostra, ma che evidentemente è considerato dalle strutture politiche, di cui siamo serventi, come uno strumento interessante e utile per analizzare il lavoro che viene fatto, lavoro che in questa regione, ripeto, non è un lavoro da poco. Questo è un primo dato incoraggiante che ci dice di continuare sulla strada con questo tipo di analisi e con questo tipo di appuntamenti. Ne ricaviamo sempre, lo dicevo prima, delle indicazioni importanti, per cui il lavoro collettivo va avanti e si evolve, abbiamo preso buona nota delle osservazioni e cercheremo in qualche modo di dare risposta a questi stimoli che arrivano.

Ovviamente non è questione di concludere un dibattito, questa è l'analisi in progress di una legislazione. Ribadisco il dato che è una fase difficile della legislazione, caratterizzato da questo meccanismo di urgenza. Il Rapporto mette in luce una cosa, non le mandiamo a dire, le cose!, ossia abbiamo avuto una grande e predominante urgenza esterna (i decreti governativi, no? Gli uragani, come dicevo prima), ma in parte c'è anche un'urgenza interna non sempre giustificata dagli eventi. A volte ci si ritrova a operare d'urgenza quando avremmo potuto operare con maggiore programmazione normativa e legislativa. Questo è un dato che registriamo come dato critico di questa fase della nostra legislazione in generale. E una legislazione di questo tipo, per riprendere l'ultimo spunto giustissimo di Raffaele Libertini, è una legislazione difficile da valutare, perché è continuamente osmotica e conseguentemente non si ferma, non si consolida, non si presta a un meccanismo ordinato di normazione, attuazione, valutazione e correzione, non funziona più così, il meccanismo. È chiaro che, nonostante l'impegno degli uffici del Dott. Moretti, che si occupa della valutazione delle politiche, non ce la facciamo noi tecnici e non ce la fanno gli organi politici. Ciò non toglie che in alcuni casi la valutazione delle politiche vada fatta, laddove è possibile, ma negli elementi più sostanziosi della legislazione oggi la vedo estremamente difficile. Questo si porta dietro delle criticità per quanto riguarda i regolamenti, perché una legislazione che interviene d'urgenza e sotto tale spinta rinvia parti significative a successive specificazioni da effettuarsi in sede regolamentare trova gli uffici stessi non pronti a definire tali specificazioni regolamentari e quindi i tempi di reale attuazione della normativa si allungano. Dico gli uffici, ma ricomprendo anche le interlocuzioni con le categorie esterne. È una fase così, stiamo vivendo questo tipo di legislazione e da tecnici soffriamo un po', perché questo va a discapito della qualità normativa, cerchiamo di presidiarla e ci riusciamo abbastanza bene, anche perché abbiamo degli uffici ben sperimentati, però non c'è dubbio che siamo i primi critici dei nostri prodotti tecnici, in molti casi perché non è semplice operare in un contesto generale di

questo tipo. La Regione Toscana da questo punto di vista, e questo è abbastanza riconosciuto, tutto sommato riesce a tenere un principio di qualità della normazione abbastanza saldo e da questo punto di vista devo dire che c'è una notevole attenzione anche da parte degli organi politici al lavoro dei tecnici legislativi che in questo si spendono. Così come l'urgenza comporta il continuo intervento di modifica, di correzione e così via: tutte cose che abbiamo rilevato. In questo quadro è stato rilevato il punto critico delle leggi omnibus. Questo è un punto che ha chiamato in causa molto direttamente i rapporti della Giunta regionale con il Consiglio regionale e c'è stata un'attenzione, una reazione del Consiglio regionale a questo tipo di normazione, perché è stato molto sottolineato il fatto che questo tipo di normazione non solo è difficile da trattare, ma ha anche il non trascurabile effetto collaterale di mettere in crisi il sistema decisionale assembleare, il quale è organizzato per commissioni consiliari per materia ed è travolto dalla presenza di una legge che taglia le materie e non si sa più, o perlomeno è molto difficile coordinare gli interventi, l'analisi politica e l'analisi tecnica di quel testo e così via. Da questo punto di vista, sia sul piano tecnico che sul piano politico, stiamo ponendo dei rimedi e qui vengo a parlare della legislazione futura, così noi, che abbiamo il Rapporto anticipato, ora addirittura abbiamo la presentazione anticipata della legge futura, nel senso che mi sembra di rilevare già da questo Rapporto che la legge di manutenzione è stata ricondotta correttamente nel suo alveo attraverso il rapporto della Giunta regionale con il Consiglio regionale, quindi sì, è una legge di molti articoli e di moltissimi interventi, ma effettivamente ricondotta alla sua essenza con aggiustamenti oggettivamente manutentivi anche se non privi di un impatto politico rilevante. Abbiamo avuto dei problemi aperti da questo punto di vista sia per quanto riguarda la legge finanziaria che la legge di semplificazione e su entrambi questi fronti il Consiglio regionale ha dato delle risposte e delle indicazioni che dovrebbero, poi vedremo, valere per la legislazione 2013 sul piano della semplificazione, separando quelli che sono interventi semplificativi settoriali, da ricondurre a modifiche delle rispettive leggi settoriali, e lasciando in un'unica legge organica gli interventi di semplificazione di carattere generale e trasversale (sportelli unici, conferenze dei servizi etc.: insomma, gli elementi trasversali). In questo senso la Prima Commissione consiliare del Presidente Manneschi ha fatto un lavoro importante da questo punto di vista, per cui bisogna augurarsi che questo sia un tipo d'impostazione a valere che ha marcato l'indirizzo della legislazione prossima. Ugualmente, per quanto riguarda la Finanziaria, quest'anno abbiamo sperimentato per la prima volta il sistema legge finanziaria - leggi collegate proprio per evitare che confluissero nell'unico testo della Finanziaria con effetto omnibus troppi argomenti diversi. Se da un lato è indubitabile che una manovra finanziaria si porti dietro degli elementi di collegamento settoriale, dall'altro abbiamo riordinato la disciplina della legge finanziaria introducendo proprio questa distinzione, affinché ci sia la legge finanziaria ricondotta ai soli elementi di manovra finanziaria e di fianco a essa, unite proceduralmente dal medesimo percorso parallelo, ci siano delle leggi collegate. La prima attuazione 2012 di questo sistema non è andata benissimo, nel senso che sul concetto di collegato si sono un po' allargati, se a quest'ora mi posso permettere di dirlo. È vero che il Consiglio regionale, in teoria, in sede preliminare ha la possibilità di negare il concetto di collegato, ma è anche vero che da un documento preliminare ancora privo dei testi e conseguentemente solo d'indirizzo non è facilissimo capire se poi saremo dentro un concetto stretto di collegamento. Di fatto ci sono stati dei

collegati critici che sono stati messi in discussione finché, almeno in un caso (per l'appunto, quello della semplificazione) il Consiglio regionale ha dapprima staccato questo tipo d'intervento dal collegamento alla legge finanziaria e poi, in un successivo momento, quando è andato a affrontare, dopo la legge finanziaria, quella proposta di semplificazione, ha ulteriormente operato quella distinzione che ricordavo prima tra semplificazione orizzontale trasversale e interventi semplificativi di carattere settoriale. Insomma, siamo dentro questo percorso e questa dinamica Giunta regionale - Consiglio regionale e credo che ci siamo dentro con caratteri positivi. Mi auguro che il prossimo anno, quando ci ritroveremo qui con il rapporto 2013, potremo registrare positivamente quest'evoluzione del sistema, però questo poi lo vedremo. Le altre cose che esamineremo, il prossimo anno nella legislazione 2013, dovrebbero essere da un lato la già ricordata nuova legge della programmazione, a cui il Consiglio regionale sta lavorando proprio nel segno di uno snellimento degli strumenti, non solo dell'accelerazione dei tempi, ma proprio di quello snellimento che appare indispensabile, e dall'altro lato, e finisco con questo richiamo, la nuova legge sulla partecipazione a cui la Prima Commissione consiliare ugualmente sta lavorando. Questa è la legge dell'ordinamento toscano con la peculiarità di avere una sua scadenza predefinita, la scadenza è arrivata e i consiglieri regionali stanno ora esaminando, sulla base di una risoluzione già assunta dal Consiglio regionale, la sua riedizione nel senso di prevedere elementi obbligatori di dibattito pubblico con i cittadini sulle grandi opere. Intervenire in questo senso a livello regionale è abbastanza difficile, perché in realtà le grandi opere sono scandite da procedure nazionali, in cui, inserire un dibattito pubblico a livello regionale è molto complicato e ci stiamo sfasciando la testa sul piano tecnico per offrire delle soluzioni, però l'input è questo, cioè proprio il tentativo, evidentemente avvertito, di rompere quegli elementi d'isolamento che ci possono essere e di arrivare alle decisioni con un livello preventivo di partecipazione, non solo delle categorie economiche e degli interlocutori tradizionali, ma anche di una più vasta e indistinta popolazione, perlomeno su quegli interventi che vanno a incidere direttamente sul territorio, sull'ambiente, sulla sanità e quant'altro. Questi sono gli scorci del Rapporto 2013 e con questo direi di ringraziarvi e salutarvi e di accomodarci nella stanza di fronte.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

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

Grazie per avermi dato la parola e per avermi invitato anche quest'anno alla presentazione di questo documento così importante, in merito al quale vorrei fare solo alcune brevissime considerazioni. La prima riguarda la tempestività: credo che la tempestività sia forse uno dei pregi maggiori di questo documento, perché se la funzione di questi rapporti è non solo una funzione conoscitiva verso l'esterno, ma in qualche modo anche una funzione di autovalutazione del Consiglio regionale e del suo operato, è evidente che la tempestività non è solo un fatto apprezzabile, ma estrinseco rispetto alla funzione del documento. E' evidente che la tempestività consente a queste due funzioni di svolgere appieno i loro effetti, nel senso che è una conoscibilità di un materiale molto fresco e molto vicino nella memoria, che consente di valutare quasi in tempo reale i prodotti legislativi o comunque il ruolo complessivo del Consiglio regionale, consentendo – l'abbiamo sentito dalle parole di Chellini – di mettere a punto, anche qui quasi in tempo reale, delle ipotesi di miglioramento ulteriore dell'attività del Consiglio regionale. Questo è un punto che credo vada sottolineato con particolare forza.

Il secondo punto è che dal rapporto emerge una funzione legislativa regionale tutt'altro che irrilevante, anche se forse, essendo finita la fase dell'attuazione delle norme statutarie, si tratta prevalentemente di leggi di manutenzione, ma non solo. E' una manutenzione – e qui bisogna stare attenti a giocare con i termini – che in certi casi, come il rapporto sottolinea, è quasi un intervento riformatore di alcuni settori. Anche questo è un dato importante che va in controtendenza: se leggete gli studi e le analisi sull'esercizio della funzione legislativa regionale in generale, guardata nel suo complesso, trovate sempre delle valutazioni fortemente negative, ossia si dice che è una funzione quasi sterile, che è una funzione che va a morire, che non ha quasi nessun significato per i cittadini etc... Non solo, questo è un dato importante perché – anche se è un dato relativo a un'unica regione – serve a smentire quelle che sono alcune tendenze che si vanno facendo strada nel dibattito più recente relativamente al ruolo delle regioni e delle autonomie regionali in genere. Segnalo che il prossimo numero della rivista “ Le Regioni” conterrà una serie di interventi su due saggi pubblicati l'anno scorso da un collega bolognese, Marco Cammelli, il quale in questi due saggi sostiene sostanzialmente che le regioni così come sono non servono affatto alla modernizzazione del Paese, non servono affatto al progresso del nostro Paese e propone alcune strade alternative, tra le quali l'idea di tornare ad un regionalismo meramente amministrativo, secondo modelli che del resto sono praticati in Europa (in Germania il modello è sostanzialmente di federalismo amministrativo, perché gran parte dell'amministrazione, se si esclude quella militare, passa attraverso i Länder). Credo che questi elementi che si traggono dal rapporto siano molto utili per entrare in questo dibattito e segnalare una rivitalizzazione dell'attività legislativa regionale. Naturalmente non si tratta di un elemento decisivo per orientare il dibattito in un senso o nell'altro.

Un altro elemento importante che vorrei sottolineare del rapporto, in quanto emerge con particolare chiarezza, è l'attenzione che è stata data in questo anno in particolare alla difesa delle regole di base del procedimento legislativo: intendo dire le regole di base del procedimento legislativo ordinario, quello che si regge sulla dialettica tra maggioranza e opposizione e non solo, ma anche sul rispetto delle competenze consiliari del Consiglio regionale in quanto organo legislativo rispetto alla Giunta regionale. Qui, lo ha accenato Chellini, c'è stata la riforma della legge finanziaria, la quale un po' come è avvenuto a livello statale, si era trasformata in una sorta di legge omnibus, una specie di vettore buono per qualunque finalità che si riempiva dei contenuti più svariati e poi seguiva l'iter, che è una corsia particolarmente rapida, proprio di questo tipo di legge. Al riguardo, si è introdotta una modifica che tende a eliminare questa distorsione del modo di intendere la legge finanziaria e, sul modello di quanto avviene a livello statale, si sono introdotti accanto alla Finanziaria i collegati; ossia se la Giunta regionale intende avviare all'approvazione insieme alla legge finanziaria altri contenuti normativi, lo deve fare seguendo la strada maestra, cioè quella di disegni o proposte di legge collegati alla Finanziaria, proposte di legge che hanno l'iter procedurale di tutte le proposte di legge, salvaguardando in questo caso l'integrità delle regole di base del procedimento legislativo. Anche questo è un elemento interessante, perché la preoccupazione suscitata da certe prassi usate a livello nazionale nei comportamenti del Governo, comportamenti assai poco rispettosi delle regole del procedimento legislativo, ha cominciato a farsi strada anche a livello di giurisprudenza della Corte Costituzionale. Per esempio, la famosa sentenza numero 22 /2012, con la quale la Corte ha affermato che la legge di conversione di un decreto legge non può assumere contenuti eterogenei rispetto al contenuto del disegno di legge, trasferendo nella legge di conversione quel requisito di omogeneità che dovrebbe essere rispettato anche dai decreti legge, può essere letta proprio in questo senso. La Corte ha voluto dare un segnale di rispetto delle regole ordinarie del procedimento legislativo. Se il Parlamento vuole legiferare su alcuni argomenti, non può farlo sfruttando la corsia preferenziale della conversione di un decreto legge, perché non consente il pieno dispiegarsi dei tempi del procedimento legislativo ordinario così come sono definiti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari. Anche questo è un elemento significativo da sottolineare non soltanto perché qui si è trattato di una vera e propria riforma della legge finanziaria, ma anche perché è una riforma che tocca aspetti istituzionali di difesa del Consiglio regionale in quanto istituzione e insieme di difesa di un corretto rapporto tra maggioranza e opposizione. Diceva Chellini – e questa è la penultima osservazione che vorrei fare – dell'importanza, in questo rapporto, che hanno assunto gli atti di programmazione. Del resto non c'è da stupirsi: sappiamo che lo Statuto toscano ha riservato al Consiglio l'approvazione non solo delle leggi, ma anche degli atti di programmazione, che si chiamino piani o programmi. È giusto, direi che è quasi doveroso, che il rapporto tenga conto anche di questo.

Senza voler avanzare una critica, mi domando se per questa parte e per i futuri rapporti non valga la pena di dare conto, non soltanto in relazione agli atti di programmazione, della fase decisionale in Consiglio regionale. La Toscana ha due leggi importanti: la 10/2010<sup>1</sup> e

---

<sup>1</sup> Legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 “*Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza*”.

quella precedente, la 69/2007<sup>2</sup>, che istituiscono addirittura due autorità amministrative indipendenti chiamate, a diverso titolo, a promuovere e a governare dei processi partecipativi. La legge 10/2010 è quella introduttiva della VIA e della VAS che istituisce il garante per la comunicazione, la legge 69/2007 istituisce il garante per la partecipazione. Molto spesso questi processi partecipativi alludono a oggetti molto simili: l'oggetto prevalente è, ovviamente, quello degli interventi sul territorio (o le grandi infrastrutture o interventi di minore rilievo). Mi domando se - siccome il rapporto, come diceva il nostro Presidente, parla alla gente, parla ai cittadini in funzione informativa e comunicativa, mi domando se - per questa parte in futuro non si debba dare conto dell'applicazione di queste due leggi e dei processi partecipativi, se ci sono stati naturalmente. Insomma, credo che debba essere arricchita questa parte; così come si fa per la legge con le iniziative popolari, qui si potrebbe dare conto anche dell'applicazione di quegli istituti partecipativi che queste due leggi prevedono, leggi che sono - badate bene - all'avanguardia della legislazione regionale e statale. Credo che la Regione Toscana dal punto di vista del quadro normativo - poi la prassi si sa, è un altro discorso - ma dal punto di vista del quadro normativo non c'è il minimo dubbio che la Regione Toscana - tra norme statutarie e norme di legislazione regionale - sia la più avanzata di tutte. Naturalmente il giudizio poi va calato nella prassi per vedere quanti di tutti questi meccanismi partecipativi funzionano davvero, sono attivati davvero o meno, ma credo che di questo il rapporto in futuro si dovrebbe fare carico.

Un'ultima osservazione riguarda un dato anch'esso molto originale che si desume dal rapporto e che credo sia un unicum nel panorama istituzionale regionale. Chellini alludeva all'iniziativa legislativa popolare, ma c'è un'iniziativa legislativa che produce leggi e decisioni e che viene da un soggetto che non mi risulta che in nessun Parlamento del mondo e in nessun Consiglio regionale abbia l'iniziativa legislativa, ossia l'Ufficio di presidenza. Naturalmente queste leggi poi vengono proposte in Consiglio regionale da uno dei consiglieri regionali (l'Ufficio di presidenza è composto da consiglieri regionali), ma questo è un dato che c'era anche nel rapporto dell'anno scorso ed è molto significativo non solo per l'originalità, ma per questo dato: le leggi sono sei, sono tutt'altro che irrilevanti e l'anno scorso sono state approvate quasi all'unanimità dal Consiglio regionale. Sono nate in seno all'ufficio di presidenza: se volessimo valutare dal punto di vista meramente istituzionale questa prassi, quale sarebbe la valutazione che a tutti voi verrebbe in mente?: "Sono leggi nate da un inciucio tra forze politiche diverse". Ma come mai queste leggi promosse dall'Ufficio di presidenza vengono poi approvate all'unanimità, dando un contributo essenziale alla funzionalità dell'organo? Probabilmente perché in quella sede si realizzano delle mediazioni e dei compromessi che vedono partecipare anche i consiglieri regionali di opposizione, dando a quella maggioranza legislativa, successivamente, un significato completamente diverso. Quelle maggioranze legislative non sono espressione della sola maggioranza che sostiene la Giunta regionale, la maggioranza legislativa per quelle leggi è diversa e più ampia di quella che sostiene la Giunta regionale. È una prassi che avevamo molto spesso nei primi decenni della nostra Repubblica: le leggi venivano approvate con maggioranze legislative più ampie della maggioranza di governo, perché funzionavano certi meccanismi interni al Parlamento di mediazione e di confronto che

---

<sup>2</sup> Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". La 69/2007 è stata sostituita dalla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

portavano a questo risultato. È un altro elemento sul quale riflettere quando, ogni volta che si parla anche a livello nazionale di confronto o incontro su singole leggi, ci si imbatte sempre in questo muro: “ eh, no, questo non si può fare, perché questo è un inciucio, questo confonde le responsabilità, questo annienta le responsabilità tra maggioranza e opposizione”. Allora quando ci si pone il problema della funzionalità delle assemblee rappresentative, bisogna anche rendersi conto che, per essere funzionali, delle macchine così complesse hanno bisogno di regole che guidino con una certa flessibilità il confronto tra forze politiche diverse. Le ultime due cose rapidissime: già l’anno scorso avevo proposto alcune integrazioni del rapporto, una la ripropongo qui. Il rapporto non evidenzia un elemento che secondo me invece sarebbe utile che venisse evidenziato: non evidenzia quale è la produzione normativa – intendo dire sia leggi che regolamenti – in attuazione di normative dell’Unione europea. Ora la Regione Toscana, come molte altre regioni, si è dotata di una legge comunitaria come lo Stato, dando già un’impalcatura istituzionale all’esercizio di questa funzione, per cui non sarebbe irrilevante, secondo me, avere un dato di questo genere.

Infine, una proposta: come ricordava Chellini, dirigo questa rivista online che è l’Osservatorio sulle Fonti Normative, la quale ha tutta una serie di sezioni e tra queste vi è una sezione di documentazione. Vorrei proporre al Consiglio regionale, proprio in ragione della funzione conoscitiva del rapporto, di pubblicarla ogni anno (per fortuna le riviste online non hanno problemi di spazio), aprendo un’apposita sezione. È una proposta che farò anche ad altre regioni che producono questi rapporti, quella di inserire, ogni volta che escono, anche una versione online: capisco che anche questo sarà sul sito della regione, ovviamente, ma metterlo in un’apposita sezione di una rivista giuridica serve agli specialisti per conoscere, di modo che quando ragionano di legislazione abbiano di anno in anno il polso della situazione. Non so quante siano le regioni che producono dei rapporti sulla loro legislazione però intanto faccio questa proposta al Consiglio Regionale toscano. Grazie.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

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

Grazie, Presidente. Sono molto felice di partecipare attivamente, quest'anno, alla conferenza in occasione della presentazione di questo rapporto, particolarmente per un motivo che è un po' di bottega e è che il collegio di garanzia statutaria nel 2012 per la prima volta è intervenuto su una questione di legittimità statutaria di una legge regionale, guadagnandosi il titolo di apparire come uno dei protagonisti della legislazione, del rapporto sulla legislazione e, ovviamente, su questa vicenda interverrò, anche se molto brevemente.

Se mi consentite, in riferimento a alcune cose che ha detto il Presidente e a altre che ha detto Paolo Caretti, vorrei chiedere il permesso di allargare un pochino il mio intervento ad alcuni temi che mi sembrano così importanti da non poter essere sottaciuti, nemmeno in sede di commento dell'attività di un organo, che è essenzialmente un organo di legalità, come il collegio di garanzia statutaria. Innanzitutto concordo anch'io su alcuni rilievi positivi che sono stati fatti sulla tempestività di questo rapporto, perché queste iniziative servono soltanto se sono tempestive e se consentono all'opinione pubblica, quella che un tempo Caracciolo usava chiamare la società civile, di essere a conoscenza di ciò che la Regione Toscana fa nel terreno più alto e più nobile della sua attività, ossia nell'esercizio della funzione legislativa. Da questo punto di vista il rapporto effettivamente testimonia la qualità e l'importanza di un'attività legislativa che, come diceva giustamente Paolo Caretti, chissà perché tende a essere oggi sottovalutata in favore di un approdo delle nostre regioni a un modello come quello tedesco che, come al solito, non c'entra nulla. Quando si parla di riforme istituzionali, chissà perché in questo Paese è di moda ed è una dimostrazione del provincialismo di questo Paese, purtroppo. Invece di recuperare l'originalità delle nostre ispirazioni, sia che si parli di riforma della forma di governo, sia che si parli di questioni che attengono, come in questo caso, alla forma di Stato, si tende a proporre i modelli stranieri, come se l'interscambiabilità tra questi modelli potesse del tutto prescindere da tradizioni politico/legislative e sociali. Le regioni in Italia sono nate con quest'idea, con quest'invenzione di un ente dotato di potestà legislativa per cui o si riesce a dare una risposta su questo terreno, o tanto varrebbe abolire queste istituzioni. Quindi il recupero dell'importanza e della qualità della produzione legislativa delle regioni, che ovviamente spetta alle regioni stesse, anzitutto, non soltanto a un disegno costituzionale complessivo, è un punto assolutamente fondamentale e cruciale nel rapporto tra le istituzioni e quella società civile che all'istituzione regione fa capo. Anzi, da questo punto di vista, a proposito della conoscibilità mi permetto di aggiungere a quello che diceva Paolo Caretti in merito alla pubblicazione nell'Osservatorio delle Fonti, la pubblicazione di una sintesi del rapporto nel sito della Regione Toscana: rivolta a chi, questa sintesi? Rivolta – sì, certo – generalmente a chi accede e sono tanti, quelli che accedono, perché ormai lo sviluppo e la facilità dell'accesso in rete caratterizzano – ci tornerò un attimo tra poco, se permettete – questa fase della nostra democrazia, per cui la presenza di una sintesi è rivolta a tutti i

cittadini, in particolare però direi al quarto potere, la stampa, perché in fondo quando si parla di questioni istituzionali importanti che riguardano la nostra democrazia spesso ci chiediamo quanto siano informati coloro che scrivono o compaiono sui mezzi di mediazione di massa, i mass media, delle vicende non semplicemente politiche, ma più propriamente politico-istituzionali. Comincio a entrare un po' nel merito di quello che volevo dire – che sarà breve, malgrado questa premessa lunga – partendo da una notazione fatta dal dott. Chellini, il nuovo Segretario generale. La vicenda legislativa regionale per tanti aspetti è stata segnata da questa questione dell'emergenza finanziaria, che come gli tsunami e come gli uragani si è rovesciata sulle regioni. Qui torna bene il riferimento alla Legge Finanziaria e ai collegati: perché? Perché è vero che un punto qualificante e importante della legislazione del 2012 si riferisce a quest'esigenza di chiarezza e di garanzia, connessa all'esistenza di collegati alla Legge Finanziaria distinguibili dalla stessa, che evitino la legge omnibus. Mi veniva in mente, a questo proposito – forse per pura connessione, ma non tanto – una riflessione: a chi spetta a livello statale questa garanzia? In fondo i decreti legge omnibus passano attraverso la firma del Presidente della Repubblica ed è il Presidente della Repubblica colui che garantisce e spesso interviene attivamente, come ha fatto tante volte quest'ultimo eccellente Presidente, per vietare al governo di inzeppare dentro ai decreti legge, che si tratti di quelli finanziari o di altro tipo, materie che non dovrebbero essere oggetto di questi decreti. A livello regionale questa garanzia di legalità non c'è: è una garanzia di legalità in itinere che riguarda, in questo caso, l'esecutivo, al quale spetta la predisposizione di questi documenti, di questi atti, ma in generale, pensando alle difficoltà che ha un organo come nostro, il collegio di garanzia, a affermarsi non soltanto nell'esperienza della Regione Toscana, ma in generale nell'esperienza di tutte le regioni.. D'altra parte invece l'esigenza che esista un organo che eserciti anche in itinere un controllo di garanzia viene fuori da una richiesta corale di maggiore legalità che ormai emerge a livello della società civile. Uno dei problemi fondamentali che si sono posti quest'anno a proposito del rapporto fra la società civile, la politica e le istituzioni non è stato quello di una maggiore esigenza di legalità e di trasparenza degli atti della politica? E' possibile che l'esigenza della legalità venga tutelata soltanto ex post, ossia soltanto in sede di controllo giurisdizionale? Non è invece opportuno sviluppare istituti che assicurino trasparenza e legalità anche nella fase di formazione degli atti regionali, sia di quelli amministrativi che anche in sede di formazione della legislazione? Il collegio di garanzia, come sapete, è legato a un articolo dello Statuto che vede la presenza di questo collegio come organo di garanzia non di tipo giurisdizionale legato a una richiesta di riesame. Ma è esattamente quello che fa il Presidente della Repubblica, questo, quando controlla le leggi prima della promulgazione. Le controlla e chiede un riesame alle Camere e allora nell'attività concreta dell'organo incominciano a affiorare delle esigenze: non sono similitudini, per carità del cielo, non vorrei che andaste via pensando che il Presidente del collegio di garanzia creda di esercitare in Toscana le funzioni che Napolitano esercita al Quirinale, ma davvero se si mira alla qualità legislativa del prodotto, la legalità del prodotto rispetto a un parametro che è quello dello Statuto, o esiste un organo che è in grado di garantirla, o altrimenti rimane appesa a niente, viene fuori dall'esame dell'esigenza, ma nello stesso tempo delle difficoltà con le quali si fa ricorso a un organo che potrebbe essere – naturalmente sto pensando a una messa a fuoco di quest'istituto che dovrà esserci, prima o poi – nello stesso tempo di trasparenza e di

garanzia di legalità. Nel caso che abbiamo esaminato nel 2012 quest'esigenza di garanzia è emersa fin dall'inizio, perché la richiesta di una pronuncia del collegio di garanzia su questa legge regionale sulla valorizzazione degli immobili pubblici, la legge regionale numero 8, è venuta proprio dall'opposizione. È importante, questo fatto che nel rapporto tra opposizione e maggioranza si sia sentita, a un certo punto, l'esigenza di un arbitro: è un fatto non soltanto puramente tecnico-giuridico, ma è un fatto che riguarda la forma di governo, in fondo, no? L'attivazione, per la prima volta da questo punto di vista, del collegio.

Un commento sinteticissimo nel merito di questa decisione: è una decisione che ha respinto, per un verso, una parte dell'impostazione che era stata data dall'opposizione al ricorso, perché si diceva che la legge regionale numero 8 avrebbe leso il principio di sussidiarietà e da questo punto di vista il collegio ha risposto di no, perché? Beh, perché era sopravvenuta una legge in sede di competenza concorrente sui Puv che, per la prima volta, aveva normato legislativamente questa materia e conseguentemente l'intervento di una fonte (la legge, che non c'entra nulla con il principio di sussidiarietà, riservato invece al reparto delle funzioni amministrative) faceva sì che in quella materia non fosse possibile invocare la lesione del principio di sussidiarietà. Invece il collegio di garanzia ha ritenuto fondato questo ricorso sotto un altro profilo che è un profilo molto importante: quale? Quello collegato all'articolo 63 dello Statuto, articolo 63 dello Statuto che, come ben ricordate, riguarda proprio l'esercizio delle funzioni amministrative, perché afferma che sono riservate alla regione le sole funzioni amministrative il cui esercizio risponde a riconosciute esigenze unitarie di livello regionale. Ora la legge numero 8 non lasciava capire come il legislatore regionale avesse riconosciuto l'esistenza di unitarie esigenze di livello regionale per sottrarre ai comuni una competenza amministrativa, questione importante. La legge non motiva laddove dovrebbe motivare per giustificare la riserva amministrativa alla regione e come si rimedia? Il collegio ha detto che deve essere inserito nella legge il criterio in base al quale si ritiene che debba esistere una riserva regionale unitaria in questa materia. Nel preambolo, nel corpo stesso della legge? Rispetto a questo il collegio non si è pronunciato, la scelta in sede di riesame da parte del Consiglio regionale stesso è stata quella di inserire questa precisazione nel preambolo della legge; con questo si è data una mano a chiarire il senso e il significato di questa peculiarità: il preambolo, che come voi ben sapete non esiste nella maggior parte delle leggi delle altre regioni. Serve o non serve? Beh, forse sì, serve, perché se certi parametri vengono inseriti nel preambolo danno l'occasione di un intervento di garanzia non soltanto al collegio regionale, ma domani anche alla stessa Corte Costituzionale. Un'ultimissima cosa proprio nel merito di questo rapporto.

Sono rimasto molto colpito – Chellini l'ha già detto – dallo spazio e dall'importanza che ha avuto nel 2012 l'iniziativa legislativa popolare. Dicevo prima che quelle che sono emerse in questo drammatico 2012 – drammatico per tutto il nostro Paese – sono state due richieste: la prima è quella di legalità e allora, da questo punto di vista, qui l'esistenza di organi di garanzia - non soltanto il collegio nostro, ma il collegio dei revisori dei conti e l'istituzione di un'anagrafe dei Consiglieri regionali e dei revisori – ha cercato di rispondere a questa richiesta di trasparenza e di legalità che viene dalla società civile. L'altra richiesta che è venuta fortissimamente è stata quella proprio in tema di partecipazione popolare diretta. Insomma, il problema è quello degli istituti di democrazia

rappresentativa: bastano da soli per soddisfare la fame di partecipazione che c'è? Certo, sono e debbono rimanere il nucleo fondamentale del nostro sistema politico, non esiste sistema politico al mondo che funzioni facendo a meno della centralità degli istituti della rappresentatività, però anche l'iniziativa popolare è importante. Una preoccupazione mi viene dal fatto che, per esempio, ha riguardato l'iniziativa popolare in Toscana non soltanto il nuovo assetto territoriale con l'unificazione dei comuni, che già è una cosa importantissima in riferimento al tema dei costi della politica, ma anche addirittura i costi della politica in senso stretto, perché qui è stata presentata una proposta popolare proprio su questo specifico terreno, su questo specifico tema. Lo sappiamo che la legge di riferimento alla quale questa iniziativa popolare faceva riferimento è già stata modificata con la legge regionale 85, però qui il problema è se la legge regionale 85 esaurisce davvero le richieste che erano proprie di questa legge d'iniziativa popolare e, anche qui, quali sono gli strumenti che garantiscono i promotori e i firmatari della legge per una considerazione rigorosa proprio in termini di merito, il rapporto tra la proposta di legge e il seguito che a questa deve essere dato, perché leggo nel rapporto che in generale l'atteggiamento del Consiglio regionale rispetto alle proposte d'iniziativa popolare presentate è stato quello di non procedere a una diretta approvazione dei testi proposti dicendo sì o no – perché si può dire anche di no, ovviamente, no? – ma di riconoscerne il rilievo, rinviandone tuttavia la trattazione in altri ambiti. Questo mi appare, francamente, preoccupante: da cittadino - perché qui non c'entra la funzione che svolgo qua dentro-, da cittadino preferirei che il Consiglio regionale dicesse francamente di no a una proposta d'iniziativa popolare, esaminandola fino in fondo, piuttosto che accoglierne lo spirito facendo riferimento ad altri ambiti. Non mi pare che in questo modo si dia soddisfazione a un'esigenza che oggi, non a caso, è molto forte. Grazie.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

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

Ringrazio ancora una volta il Consiglio regionale per quest'invito che, come sapete, accolgo sempre con grande gioia, perché qui mi sento a casa e ringrazio per questo il Vicepresidente Benedetti. Avevo preparato un appunto che naturalmente, per la qualità delle relazioni che mi hanno preceduto, in qualche modo è saltato, ma vorrei stare sulla filiera delle cose che sono state dette, perché questi sono momenti particolarmente utili per riuscire ad avere una visione d'insieme di quello che sta accadendo e il Rapporto della Toscana, che in qualche modo rappresenta l'attività politica, istituzionale e legislativa dello scorso anno, ci dimostra che viviamo in tempi di cambiamenti veramente repentini, perciò mi rendo conto che chi, come noi, insieme alla politica è tenuto a stare dietro a questi cambiamenti ha bisogno di questi momenti di coordinamento per rimettere insieme le fila del discorso.

Parto da alcune sollecitazioni fatte dal professor Caretti e dal professor Merlini, condividendo in pieno l'impostazione e la provocazione del Vicepresidente Benedetti, quando, giustamente, ricordava, in apertura dei lavori, come si fa presto a bombardare la casa e, mentre occorrono anni per ricostruire quella stessa casa. Credo che la casa sia stata già bombardata: siamo già in una fase di ricostruzione che sarà lunga e faticosa, per cui credo che i cambiamenti che in qualche modo il Rapporto evidenzia non siano ancora terminati. Voglio riprendere un'ultima considerazione del professor Merlini che trovo molto utile, perché va nella direzione di quanto ha ricordato il professor Caretti - questo è forse un po' il tallone di Achille, ma essendo in una regione blasonata qualche fragilità si può individuare - in merito alla questione dell'Unione europea. È un punto che anch'io mi permetto di richiamare all'attenzione: abbiamo una casa grande come un grattacielo che ci è data appunto dal Trattato di Lisbona e dal protocollo 2, all'articolo 6 annesso al trattato. Il principio di sussidiarietà che stiamo cercando di sviluppare moltissimo nell'ambito del rafforzamento delle politiche dell'Unione e della partecipazione delle regioni, sia alla fase ascendente che discendente, che secondo me è una delle politiche su cui in futuro le regioni dovranno più investire e giocare, sia in termini d'innovazione legislativa che anche di cambiamento dei modelli organizzativi e di lavoro. Il professor Merlini richiamava il fatto che il principio di sussidiarietà va tutelato anche nel momento in cui ci relazioniamo dal livello regionale con il livello degli enti locali. Questa, credo, sia una cosa fondamentale per evitare di incorrere continuamente, laddove succede, nel richiamo a questo neocentralismo regionale, soprattutto quando lo stesso modello regionale viene messo in discussione.

Prima di entrare nel merito degli elementi cardine che il Rapporto rappresenta e che in qualche modo sono la cartina di tornasole di quello che è accaduto nel panorama nazionale dell'anno passato, vorrei fare un invito a questo tavolo: la scuola fiorentina ha dato moltissimi contributi, costruendo in qualche modo la storia del regionalismo degli ultimi quaranta anni. L'invito parte dalle riflessioni richiamate da Paolo Caretti che, non a caso evoca il fatto che nei prossimi mesi si vedrà se questo Paese riuscirà a darsi un governo che riesca a guidare questo momento di grande difficoltà.

Il tema delle regioni è uno dei temi dell'agenda istituzionale: questo è indubbio. La sedicesima legislatura ha lasciato agli atti un disegno di legge che francamente trovo particolarmente critico, rispetto al quale esprimo molte perplessità, non soltanto perché rappresento il sistema regionale e quindi mi faccio carico delle potenzialità che esso rappresenta, ma proprio per un grande momento di involuzione, secondo me, di carattere istituzionale. L'invito, rivolto a chi rappresenta una continuità di riflessione scientifica che ha accompagnato la crescita del sistema regionale in questi ultimi 40 anni, è ad evitare un grande equivoco e richiamo il prossimo numero monografico del Mulino che è molto importante per il dibattito. Non a caso questa riflessione innovativa e forse dirimpente viene da una delle regioni, l'Emilia Romagna, che sono state l'archetipo del regionalismo italiano. Innanzitutto non confondiamo la necessità di sanare alcune falle che si sono aperte nel sistema, con la volontà di riazzerare tutto e ripartire daccapo, perché così non si va mai da nessuna parte. Evitiamo, anche, di confondere la centralità del ruolo legislativo delle regioni con il concetto di autonomia, perché secondo me, dietro la riflessione critica tra il ridare alle regioni un ruolo più amministrativo o mantenere la loro natura legislativa, alla fine si nasconde la centralità della questione delle autonomie. Un sistema – ricordiamoci tutti – di un Paese che sta nell'Unione europea non può vivere senza le regioni, quindi non possiamo ripiegare su una dimensione tutta domestica di riflessione scientifica: Le regioni sono una parte fondamentale della costruzione europea, l'Unione europea si è sviluppata negli ultimi 20 anni grazie anche allo sviluppo del sistema regionale, le politiche di coesione sono uno degli aspetti determinanti di quest'elemento; di conseguenza il ragionamento di sviluppo, di cambiamento e di rafforzamento va in questa direzione. Non esiste una regione che abbia un senso, se viene omologata a un ente locale, perché è un altro ruolo, quello del sistema regionale. Mi permetto di dire che, pur con tutto il rispetto che va portato alla giurisprudenza della Corte costituzionale, trovo che la Corte contraddice gran parte della sua giurisprudenza sul sistema regionale con le recentissime sentenze – penso alla 198 e alla 199 della scorsa estate. Trovo un barlume di lucidità e di grande acutezza (e vi invito a leggerlo) – nell'intervento che il Presidente della Corte, Franco Gallo, ha recentemente tenuto a Trieste il 25 gennaio, in occasione del sessantesimo dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, in cui lui rilancia invece – ma è una mia opinione personale – forse in modo dissenziente rispetto a altri grandi esperti che la Corte in questo momento ha al suo interno, il ruolo del sistema regionale: *“un sistema regionale efficace”*, dice il Presidente Gallo, *“ ha senso soltanto con una grande differenziazione tra le regioni al loro interno”*, una differenziazione delle regioni nel sistema regionale, non in questa pratica continua di omogeneizzazione in cui la funzione legislativa perde la sua capacità e il suo mordente e anche dal recupero di quell'autonomia finanziaria che forse sarà l'elemento cardine che ci aiuterà a capire, nei prossimi mesi o nel prossimo anno, se le regioni hanno ancora un senso oppure no, se le regioni riusciranno a riappropriarsi, nei limiti di un coordinamento con la finanza pubblica il più possibile strutturato su un binario o su binari ben centrati, dell'autonomia della gestione del rapporto con il territorio, con i loro enti locali. Solo in quest'ottica un sistema regionale e le regioni possono rafforzare e far venire fuori i punti di forza, altrimenti continueremo su quest'onda lunga di omogeneizzazione, che alla fine non fa più capire perché la capacità legislativa debba rimanere uno dei requisiti di salvaguardia della differenziazione dell'istituzione regione rispetto ad altri ambiti. Il professor Merlini richiamava in qualche modo, con questa provocazione finale, questo ruolo di watchdog sulla legislazione in fieri nella fase istruttoria, mi permetto di ricordare invece un tema che non è stato affrontato da questo tavolo, ma lo pongo come questione: ci troveremo nel 2013 ad avviare un rapporto tutto nuovo con la Corte dei Conti. Chi ha seguito l'evoluzione del decreto legge 174/2012 nel

mezzo e mezzo in cui c'è stata la discussione parlamentare – poi il dottor Valerio Di Porto potrà dire qualcosa di più in merito ai tempi di conversione del decreto – ricorderà il famoso articolo 1, che richiamava la legge 20/1994 tornando, tanto per essere chiari, ai controlli di legittimità. Articolo 1 poi modificato nell'iter di conversione, grazie a tutto il lavoro operato dai rappresentanti della politica, nazionali e regionali, di negoziazione. Sicuramente bisognava rispondere al Paese rispetto ad alcune emergenze che sono sotto gli occhi di tutti, delle quali ci dobbiamo fare carico, tra le quali la questione della legalità, è inutile dirlo. Come dicevo, l'articolo 1 è stato modificato in sede di conversione, ma ci troviamo, comunque, un ruolo penetrante e innovativo della Corte dei Conti che gioca su elementi veramente molto delicati. Elementi che riguardano l'efficacia del processo decisionale, perché non ci dobbiamo dimenticare che più controlli e steps procedurali inseriamo nel procedimento legislativo – sicuramente sono a garanzia della trasparenza e della legalità – meno andiamo nell'ottica della semplificazione e della capacità di tramutare velocemente le esigenze dal basso in politiche efficaci. Lo strumento della semplificazione e la capacità di tramutare velocemente le esigenze della società in politiche efficaci vanno comunque garantiti a chi esercita la rappresentanza e al legislatore, perché altrimenti il sistema istituzionale, qualsiasi esso sia, viene meno al suo compito principale. Se prendete, sul sito della Corte dei Conti, le raccomandazioni per l'anno 2013, fatte dalla sezione autonomie, c'è addirittura – dico “addirittura” non per difendere d'ufficio la casta, ma c'è addirittura – un invito a strutturare una collaborazione stretta con gli uffici del Consiglio regionale per avere in anteprima tutti i disegni di legge che devono essere portati all'attenzione delle commissioni consiliari e dell'aula per un briefing preventivo. Anche lì il bilancio preventivo di una regione, se passa prima dalla Corte dei Conti, pur sapendo che il bilancio, nel passaggio tra commissioni consiliari e aula, viene cambiato, come è giusto che sia, con accordi tra le forze politiche per la tenuta del sistema etc., anche lì, se si prendono degli accordi preventivi con un organo di controllo quanto margine resta per poter incidere liberamente nell'attività? Per noi si apre – e su questo invito la dottrina a riflettere: (ne parleremo il prossimo anno sulla base di fatti più operativi), ma si apre – un terreno di gioco con la Corte dei Conti che riguarda in particolar modo le Giunte regionali non da poco. Mi permetto di dire un'altra cosa: la Corte dei Conti storicamente non è avvezza a questo tipo di attività. Ha una strutturazione differente, ha delle sezioni regionali profondamente autonome nel loro esercizio. Nel momento in cui si dà un compito così di rilievo alla Corte dei Conti, quanto, invece, le sezioni regionali debbono omogeneizzare le loro attività sul territorio? Anche perché un certo tipo di intervento di una regione ha delle conseguenze e per quali motivi non deve avere le stesse conseguenze in un'altra regione, atteso che sono controlli molto d'impatto per le conseguenze che hanno sull'opinione pubblica? E poi non bisogna dimenticare anche il rapporto con il Consiglio regionale. e ora passo alle altre cose che volevo dire.

Il rapporto dell'attività scorsa della Toscana fundamentalmente ci dice che cosa? Ci dice che ancora una volta abbiamo dimostrato, nella drammaticità degli eventi, una capacità di fare sistema, abbiamo dato attuazione a un decreto legge convertito il 28 dicembre, con delle intese trovate in Conferenza Stato - Regioni il 6 dicembre, e tutte le regioni entro il 30 dicembre avevano già legiferato. Questo vuol dire che avete lavorato “pancia a terra” in due settimane, lavorando di fatto al buio, ossia lavorando tra un decreto legge che si presupponeva fosse convertito in un certo modo, dando seguito a una legislazione che avrebbe richiesto a ciascuna regione di adempiere entro i primi del mese di gennaio. A me risulta che tutte le regioni abbiano inviato la lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri con gli adempimenti effettuati, per cui nella drammaticità della situazione – la Toscana lo

dimostra – il sistema regionale ancora una volta ha dato prova di una capacità di tenuta. Mi sembra anche di dover sottolineare un altro aspetto - e poi chiudo il mio brevissimo intervento – che è quello di essere pronti, nei prossimi mesi, ad ulteriori elementi d'innovazione. Un altro elemento - l'ha accennato il Vicepresidente Benedetti in apertura dei lavori – sicuramente riguarda il rapporto tra la politica, la sua rappresentanza e i cittadini. Una delle misure più importanti assunte con il 174/2012, oltre alla razionalizzazione dei costi, degli emolumenti dei rappresentanti delle nostre istituzioni, ha riguardato il costo della politica, intendendo dire coloro che si organizzano nei gruppi, ossia come la politica si istituzionalizza e vive all'interno delle istituzioni. Il fatto che questa regione in qualche modo – e il rapporto ne dà contezza – abbia aperto uno spaccato molto importante di relazione diretta attraverso alcuni istituti, come Alberto Chellini rammentava in apertura dei lavori, secondo me è un punto di sintesi, tutto da scrivere in cui sta ai legislatori dire come intendono procedere. È chiaro che quest'innovazione fortissima di ristrutturazione delle relazioni tra le istituzioni e i cittadini attraverso i partiti politici e le forze organizzate riguarderà in primis noi come istituzione rappresentativa. Sicuramente da questo punto di vista sarà un anno molto interessante, perché non è soltanto una questione di costo, attenzione, perché il decreto legge anticipa, ponendo la questione dei costi, un problema politico di trasparenza e di efficacia dell'azione politica. È stata posta anche una questione del cambio di passo che alle forze politiche e alla politica all'interno delle istituzioni viene chiesto, un modo diverso di esercitare il mandato rappresentativo e di conseguenza anche di farsi carico di un modo diverso di rapporto tra il rappresentante e il rappresentato. Questo è un elemento di cui saremo attori principali, perché rappresentiamo tutte le forze politiche (forse più che i governi regionali, che hanno un altro tipo di *'mission'*) e questo, nel riverbero di relazioni con le Camere del Parlamento, sarà anche uno degli aspetti dirimenti sulla base del quale – io la voglio leggere in positivo – sarà possibile costruire un nuovo tipo di accreditamento in funzione della rappresentanza. Grazie.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

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

Grazie, Alberto. Intanto faccio un ringraziamento davvero sentito agli organizzatori per questa iniziativa che ormai è diventata un'iniziativa apprezzabile e consueta e che riguarda la presentazione di uno strumento, il Rapporto sulla legislazione, che è uno strumento prezioso di conoscenza dell'attività della Regione Toscana. Tra l'altro, per quanto riguarda la Toscana è previsto addirittura dalla legge regionale 55 del 2008 e quindi ha una base normativa di riferimento. È un rapporto che, con il procedere degli anni, è diventato ponderoso: sono state superate le 250 pagine, e perciò mi chiedo (non ho una risposta e quindi non è una proposta) se non sia il caso, sulla falsa riga di quel che fa la Camera nel suo rapporto, di accompagnare il rapporto a una nota di sintesi, cosa che di fatto è già il lavoro del dottor Chellini, ma che potrebbe essere separata e avere una veste grafica a sé stante.

L'altra questione che notavo sempre in premessa a proposito del Rapporto è che è uno strumento prezioso di conoscenza, però non è l'unico che la Regione Toscana ha: ne ricordo almeno un altro, ossia il bilancio sociale e sarebbe forse interessante poter avere un momento in cui questi due strumenti possono essere confrontati, mettendo – scusate il gioco di parole – a confronto saperi diversi di giuristi, ma anche forse di analisti delle politiche pubbliche, perché sono due strumenti diversi, ma in qualche misura interrelati e comunque complementari. Per quanto riguarda la struttura del Rapporto – poi passo alle questioni più di merito – ho trovato particolarmente apprezzabili le innovazioni di quest'anno, ossia avere tutta una parte dedicata alle politiche legislative e alle politiche di programmazione. Mi chiedo – ma forse la mia è un'opinione un po' conservatrice, perciò la lascio come riflessione e non come proposta – se non sia il caso di anticipare i contributi sul procedimento legislativo subito dopo la relazione di sintesi, perché forse questo, almeno dal mio punto di vista, faciliterebbe il trovare i fili rossi di tutto il discorso. Ma questa è soltanto una mia opinione.

Per venire ad alcune valutazioni nel merito del Rapporto, mi siano consentite rapidamente tre valutazioni di contesto, perché questo Rapporto si inserisce in un contesto politico / legislativo che è veramente peculiare. Il contesto politico è stato ricordato da più parti: oggi bisogna dire che le regioni non godono di buona stampa e qui davvero c'è stata una qualche successione impressionante nel dibattito politico. Si è passati dai dibattiti sul federalismo, salvo poi legiferare in maniera del tutto incoerente con questo, alla tesi in forza della quale le regioni sono enti inefficienti e centri di spesa di cui, come prima diceva il direttore della Conferenza delle Assemblee legislative, dottor Pietrangelo, forse si potrebbe addirittura fare a meno.

Questa non è soltanto una schizofrenia politica, ma anche una schizofrenia legislativa, anche se (questa schizofrenia legislativa la criticherò un po') questa schizofrenia legislativa non viene dal nulla, perché le regioni (uso il plurale e lo sottolineo, perché stiamo parlando forse proprio nella sede meno adatta rispetto a quello che dirò) dovrebbero fare un esame di autocoscienza della propria autonomia. Non parlo tanto della Regione Toscana, ma

alcuni dati del Rapporto della Camera francamente sono piuttosto impressionanti. Insomma, il decreto legge 174/2012, che pretende di disciplinare il finanziamento ai gruppi consiliari regionali interviene in un contesto in cui gran parte delle regioni ha un numero di gruppi consiliari esorbitante e un numero di gruppi consiliari monocellulari - questo grande ossimoro che caratterizza la nostra prassi regionale - veramente esorbitante. Riferisco un caso, ovvero quello del Molise, che ha trenta consiglieri regionali e 16 gruppi consiliari, con una media di meno di due consiglieri regionali per gruppo consiliare.

Siamo di fronte ad una patologia che l'autonomia regionale non è - e dobbiamo dirlo con molta forza - riuscita ad auto-correggere. Perciò questa legislazione va criticata e sono il primo a criticarla, a partire da quel famigerato decreto legge 138/2011 che stabilisce quale debba essere il numero massimo dei consiglieri regionali, previsione che è stata clamorosamente salvata dalla Corte costituzionale, rinnegando un proprio precedente di un anno prima, sostenendo che il legislatore statale può disciplinare il numero dei consiglieri regionali, addirittura a garanzia di un presunto rapporto tra elettori e eletti che nessuna legge elettorale italiana rispetta. Perché allora dovremmo condannare all'incostituzionalità innanzitutto la legge 108 /1968 che questo rapporto non rispettava per nulla, tanto che i politologi evidenziavano che il costo in termini di abitanti di un consigliere regionale in Lombardia è decisamente più alto rispetto a quello di un consigliere regionale in Molise e questa differenza il decreto del 2011 non la corregge per nulla. Siamo veramente in presenza di una legislazione di un certo tipo, rispetto alla quale la Corte costituzionale non sempre è riuscita a mettere adeguati paletti. Non è un'operazione banale nella logica di un giudice delle leggi, perché bisognerebbe muoversi innanzitutto sul terreno legislativo, rispettando le autonomie sul terreno legislativo. Certo è che, quando il legislatore entra a piedi uniti sull'autonomia statutaria, il giudice delle leggi avrebbe potuto avere un ruolo un po' più incisivo, anche perché soltanto un anno prima la Corte costituzionale, in una sentenza che guarda caso ha lo stesso numero di quella del 2012, la 198/2011, aveva detto che il numero dei consiglieri regionali è materia statutaria. Dopodiché nel 2012 afferma: “no, può intervenire anche il legislatore statale”.

Siamo in un'emergenza infinita che effettivamente rende il lavoro delle regioni veramente difficilissimo, ciò non soltanto perché vengono approvati numerosi decreti legge che poi vengono largamente emendati in sede di conversione, ma soprattutto perché questi decreti legge, che si susseguono a distanza temporalmente molto limitata, intervengono a modificare quelli precedenti, con un notevole impatto sulla legislazione regionale che si trova a dover rincorrere sempre, attraverso nuove leggi modificative, quanto il legislatore statale ha previsto.

Questo trend legislativo ha condotto sicuramente a una ridefinizione della potestà legislativa regionale che ormai sta sempre più assumendo le sembianze di una potestà integrativa facoltativa. Questo non vuol dire che sia condannata all'irrelevanza, ma vuol dire che il modello oggi non è più quello previsto dall'articolo 117, comma 3. Il modello si è evoluto anche perché ormai le materie trasversali sono diventate davvero ben più che una “supremacy clause”. Oggi con il coordinamento della finanza pubblica lo Stato entra dove vuole, compresi gli spazi riservati all'autonomia statutaria e organizzativa delle regioni.

Il terzo elemento è il crollo della potestà residuale. Si tratta di un dato che emerge con particolare evidenza dal vostro Rapporto: la potestà residuale è davvero tale e non è quella

potestà esclusiva di cui si parlava all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale numero 3/2001. È una potestà interstiziale che ormai va a disciplinare alcuni ambiti, magari non irrilevanti, ma certo non ha più quel significato istituzionale a cui si pensava un decennio fa. Questo modo di legiferare ha, come si è già detto, un impatto sulla legislazione regionale e comporta anche delle conseguenze sul piano dei prodotti legislativi. È infatti evidente che un modo di legiferare come questo, indotto dalla legislazione statale, rende le regioni incapaci, oggi più di ieri, di porre in essere quelle politiche di test, di unificazione e di consolidazione normativa che, per altro, erano prefigurate nell'accordo interistituzionale del 2007. Insomma, oggi predisporre un testo unico è diventata un'operazione complicatissima e, perdipiù, il testo unico oggi regge lo spazio di un mattino. Basta vedere che cosa è successo alla legge 1/2005, che non è formalmente un testo unico, ma è una legge che ambisce ad avere una sua organicità. Trenta leggi, mi pare dica il rapporto, sono intervenute dal 2005 ad oggi a modificare la legge sul governo del territorio. Tutto ciò ha delle ripercussioni anche sul rispetto delle tecniche legislative alle quali il Consiglio regionale toscano ha sempre prestato particolare attenzione: evidentemente legiferare in fretta va a danno di un'attenzione alla buona legislazione che la Toscana, nonostante tutto, sta comunque continuando a esercitare, anche se oggi con più difficoltà di un tempo.

Un'ultima considerazione di contesto: dal Rapporto emergono alcune interessantissime indicazioni sulla forma di governo regionale e sono indicazioni interessanti nella misura in cui è assai probabile che il dibattito sulla forma di governo regionale riacquisti una sua centralità nell'ottica di una possibile innovazione istituzionale a livello statale. Non è un caso che il dibattito sull'introduzione del Sindaco d'Italia, sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e sul fatto che un'ora dopo la chiusura dei seggi si possa sapere chi ha vinto le elezioni e chi governerà è qualcosa che, alla luce dello stallo istituzionale nel quale ci troviamo, potrebbe davvero acquisire una qualche popolarità. Ebbene, rispetto a questo modello, astrattamente ricostruito in dottrina a partire dall'inizio degli anni 90, il Rapporto sulla legislazione mette in luce alcuni elementi, in qualche misura, eterodossi rispetto a come il modello è stato presentato a livello dottrinale. Riprendo alcune cose che sono già state dette: intanto l'idea che nella prassi esista una maggioranza legislativa che non coincide con la maggioranza di governo. Questo vale sicuramente per le leggi in materia istituzionale, e fin qui il discorso ha una sua coerenza, perché la Toscana ha avuto una maggioranza statutaria molto ampia, che è continuata nelle leggi d'attuazione dello Statuto, in una logica che ricorda molto – non me ne vogliano i politici presenti – quell'idea di arco costituzionale che descriveva maggioranze legislative e attuative della Costituzione diverse dalle contingenti maggioranze di governo. Questa maggioranza legislativa, come emerge dal lavoro di Tonarelli, non emerge soltanto nelle leggi che hanno una proiezione istituzionale, ma è qualcosa che va al di là, che riguarda le leggi d'iniziativa consiliare e riguarda anche alcune leggi non irrilevanti presentate dalla Giunta regionale.

Il secondo elemento da considerare è che non esistono, oppure sono del tutto residuali, disegni di legge consiliari espressione dell'intera coalizione che ha vinto le elezioni. Nella logica dell'iniziativa legislativa, ancora il singolo gruppo ha una centralità che non è scalfita da quell'idea di coalizione che connota, per altro, la legge elettorale toscana come la generalità delle leggi elettorali regionali vigenti in questo momento.

Il terzo elemento che va considerato è, per quanto riguarda i rapporti tra Consiglio regionale e Giunta regionale, la permanenza in capo al Consiglio regionale di un'attività amministrativa che, all'indomani dello Statuto, si poteva pensare essere ormai qualcosa di residuale. Dal Rapporto del 2011 si ricava che questa caratteristica è presente anche in Toscana. Nel 2011, salvo capire se sono atti amministrativi, la Toscana è stata una delle regioni che ha prodotto il maggior numero di atti amministrativi in sede consiliare (184 nel 2011), siamo terzi rispetto al Veneto, che ne ha una quantità industriale (515) e all'Abruzzo, che ne ha 260. Anche questo è un elemento su cui qualche riflessione andrebbe aperta.

Per quanto riguarda l'ultima valutazione di contesto, cioè l'organizzazione del Consiglio regionale ed i gruppi consiliari, la Toscana ha un numero di commissioni consiliari e un numero di gruppi consiliari che è sotto la media nazionale: è infatti la Regione con il più basso numero di gruppi consiliari tra quelle a Statuto ordinario, frutto della legge elettorale, ma dal Rapporto della Camera (a pagina 114) emerge una sorta di rapporto tra le regioni più virtuose in termini di produzione legislativa e di attività di indirizzo e di controllo dei Consigli, ed il numero di gruppi consiliari e anche il numero di commissioni consiliari. Il dato effettivamente sembra avere una qualche evidenza dal punto di vista empirico, perché in effetti le tre regioni che vengono considerate più virtuose, Emilia Romagna, Toscana e Veneto, sono quelle nelle quali queste caratteristiche effettivamente ricorrono. Vado rapidamente a alcune considerazioni nel merito del procedimento legislativo.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, due considerazioni molto rapide: concordo con quello che ha detto il professor Caretti sul ruolo dell'Ufficio di presidenza, che è un ruolo interessante, perché è il centro motore di un'iniziativa legislativa che riguarda la dimensione istituzionale, ma ormai non solo, perché questo ruolo sembra si vada lentamente espandendo.

Per quanto concerne l'iniziativa popolare, ho letto anch'io quel passo che citava il professor Merlini. Vorrei vedere il bicchiere mezzo pieno, in quel passaggio, nel senso che probabilmente siamo ancora a un livello di non piena soddisfazione per quanto concerne gli esiti dell'iniziativa popolare. Siamo in un percorso dal punto di vista del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e comunque già la presa in considerazione di queste proposte è qualcosa di più del mero insabbiamento a cui eravamo abituati, non solo in Toscana, ma certo in molte regioni negli anni scorsi. L'organo rappresentativo, comunque sia, ha cognizione delle proposte d'iniziativa popolare e ne discute, evidentemente non le approva e, da questo punto di vista, probabilmente il rapporto degli anni prossimi potrebbe presentare novità.

Per quanto riguarda l'iniziativa consiliare, il dato è veramente interessante. Si tratta di un'iniziativa per nulla irrilevante né sul piano quantitativo – i dati vedono la Toscana in una posizione molto al di sopra della media delle regioni, per quanto riguarda il tasso di leggi di iniziativa consiliare approvate – né dal punto di vista dei contenuti di queste leggi. Insomma, la legge regionale 22/2012, che è stata richiamata a proposito dell'introduzione dei collegati alla finanziaria nell'ordinamento toscano, è frutto di un'iniziativa consiliare; la stessa legge istitutiva del Collegio dei revisori dei conti è frutto di un'iniziativa consiliare. Siamo in presenza di un fenomeno potenzialmente molto interessante che

denota un'assemblea che, dal punto di vista legislativo, è ben presente sul piano istituzionale.

L'iniziativa della Giunta regionale è invece preponderante e questo non sembra un dato censurabile. È sempre stato così: da questo punto di vista la riforma del 1999 non ha presentato elementi evidenti di discontinuità. Partecipai a una ricerca del professor Caretti sulla legislatura 1990-1995 contraddistinta dal vecchio sistema politico, dal vecchio sistema di governo: il tasso di successo delle iniziative della Giunta regionale era del tutto comparabile a quello attuale, anzi, addirittura superiore. Mi sembra che semmai l'iniziativa consiliare, da questo punto di vista, sia cresciuta. Un altro elemento significativo riguarda quelli che chiamerei gli apporti esterni al procedimento legislativo, ossia del Consiglio delle autonomie locali (CAL), della Commissione pari opportunità (CRPO) e della Conferenza permanente delle autonomie sociali (CoPAS). Sotto questo profilo ho notato forse qualche elemento di novità, di discontinuità, nel senso che questi organi mi sembrano giocare oggi un ruolo, rispetto a quello che emergeva dai Rapporti degli anni scorsi, potenzialmente più significativo. Il discorso vale in particolare per il CAL, perché vedendo considerando la sua attività e il recepimento dei suoi pareri in sede consiliare, appare evidente che quest'organo sta uscendo da quella ristrettezza istituzionale che l'ha connotato fino a poco tempo fa. Il CAL, infatti, era un organo stretto tra il Consiglio regionale e le procedure di concertazione previste dall'articolo 48 dello Statuto regionale, che lo rendevano affetto da una qualche debolezza sul piano del significato. Certo, il CAL è stato in una qualche misura valorizzato, propriamente o impropriamente da alcune leggi statali: in particolar modo da quei decreti legge in materia di riordino delle amministrazioni provinciali.

Per quanto riguarda l'esame consiliare, segnalo soltanto due punti che mi sembrano particolarmente rilevanti. Il primo punto è che la procedura d'urgenza delineata dallo Statuto sta cominciando a emergere e, non è un caso, probabilmente, perché c'è un'urgenza che connota un po' tutto il sistema istituzionale e le leggi che vanno direttamente in aula cominciano a essere un fenomeno che non è più ristrettissimo ed è quasi come una sorta di surrogato di una decretazione d'urgenza che in regione non c'è. Per cui questa scorciatoia procedurale che, non a caso, ha riguardato leggi davvero connotate da requisiti di necessità e urgenza, sta cominciando a emergere con una certa evidenza nel panorama istituzionale.

Il secondo punto che emerge dal lavoro di Tonarelli, attiene alla fase in aula che non è una fase priva di significato. Mi piacerebbe tanto avere anche qualche dato quantitativo sulla fase emendativa nelle commissioni consiliari, per verificare davvero quanto il disegno di legge cambi una volta licenziato dalla commissione consiliare permanente. I dati che avevamo in nostro possesso – che risalgono alla legislatura 1990/1995 – evidenziavano che la fase in commissione consiliare è davvero una fase più che emendativa, talvolta addirittura conformativa delle proposte di legge, che uscivano profondamente ripensate a seguito dell'esame in commissione consiliare. Emergono sicuramente dei dati anche dal Rapporto. Mi piacerebbe avere qualche vostra valutazione al riguardo.

Per quanto concerne il prodotto legislativo, faccio due considerazioni. La prima considerazione: la Toscana ha fatto bene a porsi il problema delle leggi omnibus. Però rimangono, forse, due – non so se chiamarle criticità – grandi leggi che ormai hanno una cadenza annuale, di cui una è la legge di manutenzione dell'ordinamento, 153 articoli e un

preambolo, composto da 74 “visto”, e circa 60 “considerato” e i “considerato” sono davvero lunghi, ma utili, perché il testo di questa legge è abbastanza faticoso per il lettore esterno.

L'altra legge annuale è la legge di semplificazione. Che rapporto c'è tra queste due leggi? Nel senso che l'impressione tutta esterna che ho avuto da chi non conosce bene i contenuti di queste leggi è che alcuni di questi contenuti avrebbero potuto essere sia qui sia là, perché nella legge di manutenzione ho intuito dei contenuti di semplificazione e alcuni dei contenuti della legge di semplificazione mi sembrano tanto di manutenzione. Ora qui però bisognerebbe capirsi bene e mettere a regime le espressioni “semplificazione” e “manutenzione”. Qualche riferimento nella legge regionale 55/2008 c'è, ma ho la sensazione che, passando dalle parole ai fatti, ci sia qualche cosa da puntualizzare. Tecnica della novellazione: come dice il Rapporto a pagina 206, talvolta la tecnica della novellazione dà luogo a problemi. Questo lo capisco bene, ma preferisco andare incontro a questi problemi che a leggi che si giustappongono l'una all'altra senza dare minimamente conto dei loro rapporti reciproci, imponendo all'interprete talvolta ardue valutazioni circa l'abrogazione tacita o meno. Legislazione urgente e quindi, talvolta, entrata in vigore ravvicinata dei testi, fino al punto da immaginare, in alcuni casi, l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione. Si tratta di una prassi non priva di una qualche problematicità se riflettiamo su cosa è l'entrata in vigore di un testo normativo in termini di potenzialità almeno di conoscenza. Chiudo con due considerazioni relativamente al potere regolamentare e agli atti di programmazione.

Per quanto riguarda il potere regolamentare, un dato che la dottrina aveva anticipato: nessun regolamento di attuazione di leggi statali, nessun regolamento di attuazione di obblighi comunitari. Sottolineo soltanto un punto sul potere regolamentare: intanto è un fatto positivo. Continua una prassi in forza della quale il potere regolamentare è ciò che dovrebbe essere, ossia non una fonte di fatto concorrente con la legge come in alcune regioni, in cui i regolamenti si fondano su abilitazioni legislative praticamente prive di ogni contenuto prescrittivo. Il regolamento in Toscana si muove nell'orizzonte di leggi che perlomeno cercano di indirizzare il potere regolamentare. Ci sono, tuttavia, alcuni punti da monitorare. Il primo punto riguarda i tempi di adozione del regolamento: il termine è un aspetto cruciale, per il potere regolamentare, perché se il termine non è un termine connotato da una certa speditezza, alla fine rischiano di riemergere due tentazioni, ossia o una legificazione di aspetti di dettaglio, oppure la fuga dal regolamento, cioè quegli atti paranormativi che sono normativi nel contenuto, ma amministrativi nella forma. La Toscana sembra abbastanza immune da questo “peccato”, anche se qualcosina ho trovato, in termini di atti pararegolamentari, ma devo dire che in comparazione con altre regioni la Toscana da questo punto di vista sta piuttosto bene.

Chiudo con gli atti di programmazione. Già il Rapporto dice che c'è un problema legato ai tempi, ed è vero, però, come osservatore esterno mi pare – magari poi il dottor Chellini mi contraddirà rispetto a questo – che ci siano anche altri problemi, almeno due. Il primo problema è il numero dei regolamenti, perché questa tabella, come osservatore esterno, mi ha impressionato. Sono 16, tra l'altro su materie talvolta vicine tra di loro. E allora, visto il ruolo importante che hanno questi atti nell'ordinamento regionale, forse una riflessione sul piano quantitativo probabilmente si impone. In secondo luogo: che cosa sono? Questo l'abbiamo detto tante volte, ma lo devo ripetere ancora una volta. Perché la sensazione è

che questi atti talvolta trasbordino in prescrizioni di carattere normativo. Una spia di questo c'è non soltanto nella prassi di questi atti, ma anche nei lavori preparatori dello Statuto. C'era una previsione che poi non è finita nel testo approvato dal Consiglio regionale, che elencava le fonti del diritto regionale e a un certo punto, parlando dei regolamenti si aggiungevano gli atti di programmazione, i quali prevalgono – se non mi ricordo male – su contrarie previsioni previste dal regolamento. Questa previsione poi fu cassata, perché in effetti dava luogo a problemi interpretativi e non solo di grandissimo profilo. La prassi, però, sembra assecondare questo problema d'inquadramento della natura di questi atti, i quali nei rapporti con la legge si pongono in una dimensione circolare, nel senso che sono previsti dalla legge, ma in alcuni casi prefigurano il contenuto di leggi successive che, in alcuni casi, sono leggi che, come si evince dal preambolo, sono “attuative” di queste prescrizioni contenute in questi atti. Da qui la necessità di un supplemento di riflessione sulla scorta di una produzione dottrinale che, soprattutto in anni abbastanza risalenti (mi sembra che ultimamente ci sia stata una sorta non dico di abbandono, ma di tasso di riflessione un po' più basso), aveva riflettuto a lungo su questo tipo di atti. Vi ringrazio.

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

Forse non mi ero spiegato. Il dato c'è, ma mi piacerebbe tanto capire, se quest'attività emendativa era della maggioranza, dell'opposizione o di tutte e due e fino a che punto si è spinta.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

**Valerio Di Porto, capo ufficio studi della Camera dei Deputati**

È sempre difficile intervenire per ultimo, perché tanto è stato detto e qualche ripetizione sarà necessariamente inevitabile.

Articolerò l'intervento su un prologo molto personale, quattro sintetici capitoli ed una conclusione in chiave prospettica.

La nota personale è di compiacimento ed augurio: sono stato invitato a questa presentazione del Rapporto con una lettera del direttore dell'area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale e mi trovo a fianco – ho scoperto oggi – del Segretario Generale del Consiglio, cui rivolgo un cordiale augurio.

Il prologo potrebbe senz'altro intitolarsi, rubando il titolo ad un romanzo di Pio Baroja, "La Via della Perfezione": mi sembra infatti che il Rapporto faccia registrare di anno in anno progressi importanti ed evidenti, grazie anche alla prontezza con cui vengono raccolte le sollecitazioni avanzate nel corso delle presentazioni annuali. Nel corso della presentazione del Rapporto 2011 era stata sollecitata una maggiore attenzione per la programmazione: la sollecitazione è stata prontamente raccolta e quest'anno la parte dedicata al tema è ricca, organica, articolata.

La via della perfezione è percorribile perché vi è una diffusa tensione e passione per la vita istituzionale, cui si accompagna una sempre più matura consapevolezza del proprio ruolo da parte delle strutture del Consiglio regionale, che non può che riverberarsi positivamente su tutta l'istituzione.

Oggi sono emerse ulteriori sollecitazioni: per esempio il professor Caretti e il dottor Pietrangelo hanno suggerito una trattazione organica dei rapporti con l'Unione europea; è una trattazione *in nuce* già presente ma che potrebbe essere sviluppata: penso in particolare al capitolo dedicato alla programmazione in campo istituzionale, della viabilità e delle infrastrutture dove, in maniera sintetica ma efficace, si dà conto di quanto avviene nei diversi livelli istituzionali (europeo, statale e regionale).

Dopo aver scomodato Pio Baroja, mi lancio in un plagio dantesco per intitolare i primi tre dei quattro capitoli: Inferno, Purgatorio e Paradiso.

Sulle orme di Dante, parto dall'Inferno, che consiste nella diffusione anche a livello regionale di quelle tendenze che sempre più condizionano il livello europeo e quello statale: l'urgenza invocata sempre più spesso per gli interventi legislativi, la tempestività con cui si procede, la stratificazione e la volatilità delle norme regionali, in parte derivanti dalla stratificazione e volatilità delle norme statali. Sono temi sui quali si sono soffermati tutti coloro che mi hanno preceduto nell'odierno dibattito. In particolare, il professor Giovanni Tarli Barbieri ha evidenziato un aspetto sintomatico, relativo alla immediata entrata in vigore di molte leggi regionali, in deroga all'ordinaria *vacatio legis*, che così possono essere applicate prima di essere debitamente conosciute. E' un problema che a livello statale si presenta frequentemente, soprattutto con i decreti-legge e le relative leggi di conversione. I casi più problematici si registrano in presenza di sanzioni nuove o

maggiorate rispetto al passato, che possono essere teoricamente applicate prima ancora che il testo legislativo che le contiene venga pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*: un provvedimento che entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione acquista potenzialmente efficacia dalle ore 00 del giorno relativo, mentre è reso disponibile nella *Gazzetta on line* non prima del tardo pomeriggio.

Probabilmente, velocità nell'adozione ed estrema caducità sono connotati universali della legislazione 2.0, per la quale il fattore tempo incide in maniera molto più profonda che per il passato e determina l'assunzione di decisioni in tempi rapidissimi e la loro modifica o addirittura soppressione in tempi altrettanto rapidi. La differenza è data allora non tanto dal diverso grado di resistenza nel tempo delle norme, molte delle quali sono oggi condannate a vita breve, quanto piuttosto dalla loro stratificazione. E' su questo specifico e determinante aspetto che la legislazione statale fa registrare i maggiori problemi, anche in chiave comparata. Mentre negli ordinamenti stranieri e – mi sembra di capire – nella Regione Toscana si procede ad un'attenta opera di manutenzione normativa con la tecnica della novellazione, cioè modificando le disposizioni che si intendono cambiare, a livello statale si accumulano discipline diverse, anche a breve distanza di tempo, senza gli opportuni coordinamenti, con la conseguenza che non sempre è facile comprendere quale sia la norma concretamente applicabile.

La presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione, Doris Lo Moro, ha promosso una ricerca proprio su questi temi, significativamente intitolata "I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi". L'indagine ha consentito di verificare come la volatilità della normazione sia un fenomeno comune agli ordinamenti ma venga governata in maniera diversa: in Germania, per riferirsi forse all'esempio più virtuoso, vi sono poco più di 3.000 leggi basiche, con le quali quasi tutte le leggi (a meno che non siano a loro volta basiche) si raccordano. Una legge básica può cambiare molte volte nel corso del tempo, ad opera di leggi di modifica che assumono una numerazione cardinale, così che il testo di riferimento resta unico. Mi sembra che una cosa simile avvenga nella Regione Toscana (e direi, più in generale, a livello regionale), dove oltre tutto è costante l'attenzione per lo *stock* normativo, che viene generalmente mantenuto a livelli assolutamente gestibili.

Il panorama statale è molto più frastagliato: la vasta e complessa operazione nota come taglia-leggi, che ha occupato buona parte della XVI legislatura, ha sì comportato l'abrogazione di decine di migliaia di provvedimenti, che però erano per lo più desueti e così non ha prodotto effettivi vantaggi per cittadini ed imprese. Nel frattempo, invece, è continuata l'accumulazione di norme che si affiancano e si stratificano senza gli opportuni coordinamenti. Il tutto è reso ancor più complicato dalla tendenza - ormai radicata - a concentrare gli interventi normativi in un numero limitato di atti, a contenuto spiccatamente multisettoriale. Si tratta di un fenomeno che trova (parziale) spiegazione nella trasversalità di molti interventi, la cui ragione giustificatrice è data dal perseguimento di limitate finalità per lo più di carattere economico-finanziario ma che investono, per loro natura, molti settori: l'esempio classico è dato dagli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica, che si susseguono nel tempo a ritmi talora frenetici, perseguendo sempre gli stessi obiettivi (razionalizzare – cioè, spesso, ridurre – le spese, semplificare, liberalizzare), accumulando prescrizioni e, talora, dichiarazioni di intento, rimandando a successivi adempimenti, che trovano poi attuazione in percentuale ridotta, anche perché le

stesse previsioni di successivi adempimenti sono soggette ad una discreta volatilità e quindi i soggetti attuatori (che in genere sono anche i soggetti “volatizzatori”) preferiscono aspettare che le norme – per così dire – si stabilizzino.

La concentrazione delle decisioni legislative in un numero limitato di atti, per lo più di urgenza, deriva probabilmente anche da una scelta che comporta – da un angolo visuale di governo del breve periodo – taluni vantaggi: un esame più rapido (e frettoloso) in Parlamento; la sua concentrazione in un numero limitato di Commissioni (in particolare, Commissioni Affari costituzionali e Bilancio), a scapito di altre; la possibilità di creare grandi contenitori nei quali introdurre anche norme che da sole avrebbero vita più difficile e risulterebbero meno presentabili.

Il Purgatorio potrebbe essere rappresentato da talune differenze con il livello statale meritevoli di una certa attenzione: penso in particolare alle leggi approvate senza previa istruttoria in commissione consiliare, per lo più, mi sembra di capire, di iniziativa dei componenti dell’ufficio di presidenza. Viene da pensare che in questi casi l’istruttoria sia effettuata a monte, al momento della redazione della proposta, visto che in genere il lavoro consiliare si caratterizza - lo hanno segnalato sia il presidente Benedetti sia il segretario generale – per la valorizzazione dell’istruttoria legislativa in commissione. Mi ha colpito molto quello che giudico – se mi passate l’espressione – un “pericoloso” ossimoro, cioè quello del *parere referente*, che ho trovato in qualche caso nel corso del testo: dico “pericoloso”, perché ovviamente sembra fare riferimento a due tipi di attività in realtà molto diversi; un conto è l’attività consultiva e un conto è l’attività referente nell’ambito dell’istruttoria legislativa.

Per quanto riguarda i regolamenti, il Rapporto segnala alcune criticità nei tempi di approvazione: vi faceva riferimento anche Giovanni Tarli Barbieri.

Anche in questo caso, i tempi regionali sembrano velocissimi rispetto a quelli statali: ovviamente, non mancano i casi in cui i tempi si sono allungati e si sono riscontrate difficoltà, ma mediamente, nella Regione Toscana, occorrono 42,8 giorni per emanare un regolamento.

Emanare un regolamento statale in tempi così brevi è pressoché impossibile, data la complessità della procedura (parere del Consiglio di Stato e registrazione della Corte dei conti; non di rado parere o intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata e/o parere parlamentare). Si assiste allora ad una fuga dal regolamento, molto pronunciata nella XVI legislatura e in parte arginata nella XVII. È una fuga che porta o verso un decadimento della fonte (si ricorre spesso all’espressione “decreto di natura non regolamentare” per definire un nuovo adempimento a carico del Governo) o verso un suo innalzamento, visto che è molto più facile adottare un decreto-legge rispetto ad un regolamento.

Il Paradiso è rappresentato dalle peculiarità del sistema regionale, in particolare toscano: penso in particolare al ridotto *stock* della normativa vigente, tenuto costantemente sotto controllo. Se non erro, il *corpus* complessivo si aggira attorno ai 700 atti: poco più di 500 leggi e poco meno di 200 regolamenti. Sarebbe però interessante vedere quanti siano i piani, i programmi e le delibere presidenziali e della giunta che presentano contenuto normativo, per misurare quanto è radicata, anche nel sistema regionale, la fuga dagli strumenti tipici della normazione.

Paradisiaco appare anche il basso numero delle proposte di legge presentate, correlato all'alto tasso di successo, che evidentemente è indice di un approccio all'iniziativa legislativa diverso rispetto a quello maturato a livello statale: si presenta un progetto di legge quando già in qualche modo è maturato e si ha una buona probabilità che possa diventare legge. Lo stesso approccio ha caratterizzato le prime legislature repubblicane anche a livello parlamentare: nella prima legislatura quasi il 40 per cento delle proposte di legge di iniziativa parlamentare presentate alla Camera (o trasmesse dal Senato) divennero legge. Oggi, invece, la presentazione di una proposta di legge assolve essenzialmente ad altri compiti e funge quasi sempre da manifesto, da dichiarazione di intenti, da segnalazione di un problema.

Il quarto capitolo coincide idealmente con la quarta dimensione, in quanto mi limito a richiamare per titoli alcune questioni:

1. la consapevolezza che traspare dal Rapporto di vivere in una regione virtuosa, che sa amministrarsi e che quando occorre sa essere solidale: mi riferisco al tempestivo intervento legislativo – approvato con la procedura d'urgenza, senza passare in commissione consiliare – relativo alla erogazione di un contributo di 100.000 Euro a favore della Regione Emilia-Romagna all'indomani del sisma del maggio 2012;

2. il contenzioso costituzionale, che è interessante e che forse andrebbe visto in connessione con quello che è successo a livello politico, dove si è registrata – nella Regione Toscana come in tutte le Regioni e nello Stato – una certa cedevolezza rispetto alle istanze di riduzione dei costi della politica, divenute molto pressanti negli ultimi tempi, anche sull'onda di episodi indubbiamente commendevoli. Il problema è che la fondata questione di una moralizzazione nell'uso delle risorse pubbliche rischia di travolgere le istituzioni repubblicane, perché se tutto diventa un costo, un regime meno democratico e centralizzato costa molto meno di un regime democratico e decentralizzato. Così le Regioni e le autonomie locali si sono trovate di fronte negli ultimi tempi a decreti-legge che hanno previsto profonde mutazioni della rappresentanza territoriale, fino ad imporre la riduzione dei consiglieri regionali, il riordino e perfino la soppressione delle province (dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla Corte costituzionale), la soppressione dei comuni fino a 1.000 abitanti (poi superata, in cambio dell'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni), la reintroduzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti regionali da parte della Corte dei conti (nella versione originaria del decreto-legge n. 174/2012, pure invocato dalle Regioni, poi superata in sede di conversione). Le regioni hanno cercato di muoversi su un crinale molto difficile, da un lato assecondando l'ondata sacrificale ed approvando in tempi rapidissimi norme adeguatrici, dall'altro chiamando in causa la Corte costituzionale su una serie di disposizioni percepite (in molti casi a ragione) come lesive della propria autonomia. Tale tipo di disposizioni, veicolate attraverso decreti-legge, si è sovrapposto, nell'ultimo biennio della XVI legislatura, a disposizioni di tutt'altra natura, volte al federalismo fiscale, veicolate attraverso decreti legislativi. Nell'ultimo Rapporto (2012) sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea questa doppia direzione, intrinsecamente contraddittoria, è stata elegantemente descritta con l'immagine del movimento pendolare tra istanze federaliste e la necessità di contenere le spese, rendendole trasparenti;

3. la constatazione che spesso nel voto finale delle leggi si registra una maggioranza più ampia di quella che sostiene il Governo. Si tratta di un fenomeno soltanto a prima vista sorprendente ma in realtà più diffuso di quanto si pensi. Anche in Parlamento, la maggior parte delle leggi vengono votate con ampie convergenze. L'attenzione dei *mass media* si appunta naturalmente dove invece più forte e spettacolare è lo scontro tra le forze politiche. Non solo, il Parlamento, quando può scegliere la sede di esame dei progetti di legge, continua a preferire la sede legislativa, per la quale è necessaria l'unanimità o comunque una vastissima maggioranza. Nella XVI legislatura, su 391 leggi approvate 300 sono obbligatoriamente passate per l'esame dell'Assemblea; delle altre 91, 66 sono state esaminate in sede legislativa; 2 in sede redigente; 23 in sede referente. Quindi, anche in una legislatura tormentata e difficile (ma quale legislatura non lo è?), il 72,5 per cento delle leggi con sede di esame opzionale sono state approvate direttamente in Commissione. Tornando al voto finale delle leggi, sarebbe interessante indagare se le minoranze consiliari – come sarei portato a pensare – hanno un comportamento di voto nel procedimento legislativo diverso da quello tenuto in relazione ai regolamenti e agli atti di programmazione.

Giungo alla conclusione, ove mi permetto di rilanciare due temi a mio giudizio di grande importanza, con una riflessione che investe anche il Rapporto curato dalla Camera:

1. il Rapporto toscano merita la più ampia diffusione anche in forma sintetica, eventualmente estrapolandone alcune parti e soprattutto alcune tabelle particolarmente significative. In prospettiva, dovremmo poi pensare a trasformare radicalmente i nostri rapporti, distinguendo una parte statistica – da tenere costantemente aggiornata – ed una parte che contenga riflessioni in forma sintetica, da aggiornare annualmente. È una rivoluzione sulla quale dovremmo meditare, ma che è imposta dalle possibilità telematiche oggi esistenti. Quest'anno, il tradizionale dossier di inizio legislatura della Camera dei deputati è stato interamente pensato come un prodotto telematico: ciò ha consentito di fornire un prodotto che non solo è navigabile al suo interno ma naviga nella rete, consentendo di raggiungere tutti i documenti interessanti per i singoli settori. La versione cartacea (pensata come un sottoprodotto, del tutto eventuale) è dotata di un codice che ne permette l'acquisizione su dispositivi come gli *smartphone*, con i quali è possibile navigare;
2. anche nell'ottica di una necessaria rivoluzione informatica, dovremmo rinnovare una sede di confronto tra i diversi rapporti, magari promuovendo una nuova edizione di un'interessante ed utile giornata di studio promossa dall'ISSIRFA il 21 novembre 2008. A cinque anni di distanza, sarebbe interessante fare il punto sulla situazione e studiare le possibili evoluzioni dei rapporti, condividendo e concertando, magari, temi e metodologie delle indagini condotte.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

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

Grazie, Dott. Chellini. Ho letto il rapporto e, prendendo spunto dall'ultima tabella, si potrebbe affermare che la commissione consiliare che ho l'onore di presiedere sia la più produttiva del Consiglio regionale. Detta così appare francamente ingeneroso, anche perché buona parte di queste iniziative derivano dal lavoro svolto da tutto il Consiglio regionale e gli uffici hanno la loro centralità in tale lavoro. Va detto anche che questo pone subito un problema: il problema del rapporto tra la quantità e la qualità. Proprio perché la prima commissione consiliare è quella che smaltisce la maggiore quantità di lavoro, più volte mi sono posto il problema di come fare per garantire la migliore qualità del lavoro.

Quando si fa una legge è essenziale che sia ben fatta e che serva a qualcosa; la legge può rimanere inapplicata, come accade spesso. Il primo problema delle leggi è la capacità di conseguire un'applicazione reale, conseguire effetti benefici nel tessuto sociale, economico e civile di una regione; conseguire effetti positivi nei rapporti fra gli enti, le istituzioni e i cittadini e nei rapporti tra le istituzioni, perché poi si vedrà che i rapporti tra le istituzioni possono essere modificati in meglio o in peggio, se le leggi vanno in una o in un'altra direzione. Avete citato il caso delle province: appartengo a una forza politica che ha fatto dell'abolizione delle province uno dei cavalli di battaglia, ma si dimentica che la quella era una proposta di legge costituzionale, non una proposta di legge ordinaria. Si richiedeva di ridisegnare il tessuto costituzionale del Paese, ponendo questo problema: può il Paese andare avanti con tutti questi livelli istituzionali? La risposta non è né semplice né facile, è un problema serio e cosa sta accadendo è ancora più serio, perché le province ormai sono in via di estinzione, ma nessuno sa che fine faranno le funzioni che le province svolgono. Alcune di queste funzioni appartengono alle regioni che le hanno delegate, alcune funzioni sono dello Stato, altre sono funzioni che la legge assegna direttamente alle province, per cui c'è da essere preoccupati, perché a settembre devono riaprire le scuole: ci sarà qualcuno che accende i riscaldamenti? Le leggi non sono solo un fatto di buona tecnica, di perfetto ordito e di inserimento in un ordito più generale: è evidente, abbiamo la normativa comunitaria e in qualche passaggio ci ha salvato, in qualche altro ci ha creato delle difficoltà, perché il Paese ha le sue peculiarità. Forse i nostri parlamentari europei si trovano in difficoltà, penso alla Bolkestein. La Bolkestein contiene delle eccezioni, altri Paesi hanno difeso con le unghie e con i denti le loro specificità, per cui non è una norma perfetta che dice "si va verso la liberalizzazione totale", no, ci sono categorie d'interessi precise che i Paesi nord europei hanno salvaguardato molto puntualmente.

Poi c'è un altro problema: il rapporto Giunta regionale/Consiglio regionale: abbiamo il problema della legislazione d'urgenza che abbiamo vissuto, perché ogni tanto ci vengono "appoggiate" delle proposte di legge urgentissime, perché magari c'è una legge statale che ci impone di intervenire, altrimenti siamo scoperti, abbiamo le sanzioni e paghiamo dazio. Rapporto Giunta regionale/Consiglio regionale: in questa regione il Consiglio regionale ha rivendicato con forza la propria autonomia decisionale e lo si vede non solo dal dato

numerico secondo cui quasi tutte le proposte di legge che arrivano vengono modificate sostanzialmente. Ciò accade anche per effetto dell'ottimo lavoro fatto dagli uffici, consentendo a noi nelle commissioni consiliari di avere un'idea precisa dei limiti, dei difetti e degli aspetti critici. E' vero che la Giunta regionale è il motore propositivo delle proposte di legge, ma questo nella nostra regione non è pienamente così, perché anche il Consiglio regionale ha avuto un ruolo molto attivo, sia l'ufficio di presidenza, sia il Consiglio regionale. Ricordo che molte delle proposte di legge che hanno un esito felice portano la firma dell'Ufficio di presidenza della Prima Commissione consiliare, per esempio. C'è una capacità di elaborazione e di percezione dell'importanza di alcuni problemi e della necessità di provvedere. Dobbiamo cercare di sfuggire alla legislazione d'urgenza: per le regioni sarebbe una iattura, perché innanzitutto come la legislazione d'urgenza è delineata nella nostra Costituzione e come si è venuta configurando fattualmente sono due aspetti completamente diversi. La Costituzione rappresenta la legislazione d'urgenza come un fattore eccezionale, straordinario, invece è diventata il modo ordinario di legiferare. Si ricordava prima il caso delle province: siamo proprio fuori dalle regole elementari del fare norma. Che la norma sia sempre più norma-provvedimento a livello statale è evidente, che a questo ci dobbiamo rassegnare non è affatto scontato. In questo senso l'autonomia che il Consiglio regionale ha sviluppato è un elemento di forza e di garanzia istituzionale, non solo per la necessaria distinzione tra i poteri, che non è poca cosa. Il fatto che il Consiglio regionale rivendichi con forza e cerchi di mantenere la sua capacità autonoma di elaborazione della legge è positivo perché poi ne risponde. L'altro giorno ho letto sul giornale un articolo in cui si criticava una legge, dicendo "il governatore Rossi ha fatto una legge che fa...". Bisogna spiegare ai cittadini che il governatore Rossi non fa le leggi: le propone e talvolta, come le propone lui, il Consiglio regionale non le approva, le cambia e le approva in base a un'adeguata ponderazione degli interessi e dei valori in gioco. Questo è un fatto che dovrebbe essere rappresentato come fortemente positivo, non deve essere vissuto come una forma d'intralcio a quella che è la funzione ormai sacrale dell'organo monocratico. Siamo ormai portati a pensare che l'organo monocratico possieda tutte le virtù e che gli organi collegiali siano il luogo dei peggiori vizi: non è vero. Ecco perché il lavoro nell'ambito di un'ordinata istituzione, che ha delle commissioni consiliari e che ha degli uffici che devono essere messi in condizioni di lavorare, serve alla trasparenza. Non siamo affatto preoccupati se il nostro lavoro viene portato all'attenzione del cittadino, chi è interessato a seguire i lavori del Consiglio regionale è un cittadino interessato: interessato nel senso nobile del termine e questo ci aiuta, ci può aiutare a elaborare delle soluzioni più avanzate. È quello che abbiamo cercato di fare, quindi sono soddisfatto della direzione che ha preso la nostra regione, della qualità che cerca di salvare, del rapporto che esiste tra Giunta regionale e Consiglio regionale che cerca di mantenere autonomia e indipendenza. Questo si riverbera anche nella capacità di approvare le leggi con maggioranze più ampie, spesso l'unanimità del Consiglio regionale, perché vengono portate proposte di legge sottoposte ad un lavoro raffinato dalle commissioni consiliari, in base a un dibattito senza schemi, un dibattito aperto. Sotto un certo profilo la qualità del lavoro deriva solo da fare un buon lavoro nell'interesse dei cittadini toscani, delle imprese e di chi qui lavora. La scommessa è proprio questa: la capacità di mantenere questi presidi cercando di semplificare ulteriormente, perché forse abbiamo qualche orpello eccessivo, vedi la programmazione esagerata. Ma c'è proprio un

gruppo di lavoro che si occupa di programmazione e credo che nei prossimi mesi vedrà la luce un'idea diversa di programmazione.

Un ultimo aspetto è quello che riguarda i rapporti con il governo sotto il profilo della conflittualità. Qui si parla della riforma del Titolo Quinto, lo sappiamo tutti: è un pasticcio e, essendo un pasticcio, è inevitabile che quando si creano tensioni politiche se ne approfitti per lavorare sul pasticcio.

Inoltre, è vero che le regioni hanno governato male in alcuni settori, come per esempio la sanità, e in effetti hanno governato male nel senso che la spesa sanitaria è cresciuta, anche se ci sono ragioni oggettive rispetto a questo tipo di spesa. E' vero che questo punto meriterebbe un'iniziativa di approfondimento perché, al di là delle malversazioni, il fatto che determinate patologie aumentino e comportino dei costi maggiori è un fatto incontestabile. Oltre alle malversazioni c'è il cattivo uso delle risorse, ma la sostanza è che la sanità è un punto critico per le regioni. Poi c'è chi riesce a governarla meglio e chi peggio.

Nel momento in cui lo Stato sta togliendo risorse, il Consiglio regionale ha approvato alcune leggi, nel 2012, nella consapevolezza di rischiare l'impugnativa e, giustamente, il Dott. Di Porto l'ha messo in evidenza come segnale di coraggio istituzionale. In particolare, mi stupisce che il governo abbia impugnato la legge che consente uno sgravio IRAP a chi investe nella cultura e nel paesaggio. Non è chiaro l'atteggiamento del governo che nel momento in cui riduce gli stanziamenti, impugna una legge dove si consente ai privati, in via sostitutiva rispetto al venire meno delle risorse statali, di spendere qualche soldo nei settori della cultura e del paesaggio. Insomma, mi sembra che rispetto a questo forse la Regione Toscana avrebbe dovuto aprire una polemica nazionale.

Giustamente il governo impugna quando si viola la Bolkestein, ma perché impugna una legge con la quale si mettono a disposizione risorse regionali aggiuntive? Eravamo consapevoli di questa vischiosità che emerge dalle disposizioni normative riguardanti la ripartizione delle competenze ma la Corte Costituzionale non si è ancora pronunciata, per cui confidiamo che la Corte sia illuminata e che, quando ci sono questi settori di confine, riesca a dare un'interpretazione un po' meno formalista. Auspichiamo comunque che a livello di Parlamento emerga un nuovo orientamento nei rapporti con le regioni: qui il ruolo del Parlamento può essere importante per dare un indirizzo bipartisan al governo, affinché la conflittualità con le regioni sia limitata ai casi essenziali.

L'ultimo aspetto è quello del recepimento della normativa comunitaria: questo è un aspetto fondamentale. Credo che su questo si giocherà anche la qualità della legislazione regionale nei prossimi mesi e nei prossimi anni e in questo senso abbiamo una grande occasione (penso al problema dei rifiuti, ma anche ad altri aspetti molto più significativi come l'aiuto all'economia). Senz'altro abbiamo tutto l'interesse a fare un salto di qualità e a migliorare la nostra normativa nel senso che ci è indicato dalla Comunità Europea e anche dallo Stato, perché poi lo Stato ha già recepito certe normative. Credo che su tali temi, avendone parlato in questi giorni sia con altri esponenti della maggioranza, sia con il Presidente Rossi e con esponenti dell'opposizione, ci saranno delle novità interessanti. Vi ringrazio.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

**Professor Domenico Sorace, professore all'università di Firenze**

Non intervengo sul rapporto, che ho avuto soltanto ora e che mi riservo di esaminare alla luce delle ottime relazioni che ho sentito stamani.

Vorrei fare solo due osservazioni, richiamando l'attenzione su due punti, con una premessa: per quanto mi riguarda non è in discussione la fondamentale importanza del livello regionale nel sistema complessivo, non sono d'accordo con quelli che dicono che le province dovrebbero restare in piedi e che le regioni dovrebbero essere eliminate. Bisogna però aver coscienza del fatto che difendere le regioni oggi, se si è consapevoli delle differenze che passano tra una regione e l'altra, non è facilissimo. Il punto è che bisognerebbe applicare anche all'ordinamento regionale quel famoso principio di differenziazione ed adeguatezza che è stato sancito per gli enti locali. Per le regioni esiste l'articolo 116 della Costituzione, che bisognerebbe però applicare per alcune più che aggiungendo ulteriori poteri a quelli che esse già hanno (cosa che in qualche caso potrebbe anche essere opportuna), togliendo loro alcuni poteri. È evidente che non sto parlando della Toscana.

Ho preso atto – e mi pare che si debba continuare a ragionare – del rilievo della potestà legislativa. La relazione del professor Tarli Barbieri insegna su questo tante cose. Ma mi pare che si debba anche osservare che al termine “legge” conseguono sempre un certo tipo di effetti giuridici dati malgrado la parola possa comprendere in realtà cose molto differenti tra di loro. In effetti a me pare che continuare a ragionare su cosa sono le diverse realtà che stanno dietro la stessa parola legge e, nel caso, legge regionale, sia importante. Per esempio, nel lontano 1972 la Corte costituzionale disse che tutte le misure di organizzazione dovevano essere prese con legge. Oggi questo discorso potrebbe essere rimesso in discussione, non per dire che tutto quanto riguarda l'organizzazione non è legge, ma per distinguere. E il criterio di distinzione potrebbe sempre essere quello che la legge di regola deve intervenire solo quando si debbono regolare rapporti tra l'amministrazione e gli altri.

Ma a parte questo, ci sono altre considerazioni che ho sentito e che mi sembrano di grande importanza: anche il discorso del rapporto tra i programmi e le leggi è fondamentale, perché è una specie di circolo chiuso, perché è vero che le leggi si fanno in attuazione dei programmi, nello stesso tempo però diciamo che la legge è qualcosa di più dei programmi e allora qui bisogna che gli amici costituzionalisti continuino a ragionare per vedere di andare oltre.

Vorrei anche richiamare l'attenzione su un punto che non è venuto fuori oggi. Così come, quando abbiamo a che fare con diritti fondamentali delle persone, accettiamo che la pluralità legislativa debba essere contenuta, perché il diritto della persona è unico e non è concepibile che in Toscana sia diverso dal Molise, credo che si debba cominciare a entrare nell'ordine di idee che tra questi diritti oggi c'è anche la semplicità. Questo significa che si deve stare attenti, nel momento in cui si rivendicano potestà legislative regionali, a

domandarsi se vi è una esigenza regionale talmente specifica da richiedere veramente un intervento a questo livello locale così forte da prevalere sull'interesse di tutti i cittadini, non soltanto delle imprese - certamente in particolare delle imprese, ma anche di tutti i cittadini – di non trovarsi in Molise con una legge diversa da quella che c'è in Abruzzo, per fatto che ogni regione ritiene di dovere legiferare su qualsiasi materia sulla quale ha potestà legislativa per ciò solo che ha tale potestà legislativa. Mi pare una questione su cui riflettere perché tutti noi sentiamo quanto sia forte oggi l'esigenza di avere a che fare con dei pubblici poteri attenti non soltanto alla correttezza ma anche alla semplicità dei rapporti con i cittadini.

A questo proposito farei una piccola appendice: ho sempre ritenuto che la tecnica legislativa regionale toscana fosse particolarmente avanzata, in particolare mi sembra assolutamente apprezzabile il fatto che ogni volta che si nomina una legge si spieghi di che si tratta e che quando si abroga si dica di che si tratta, però per ottenere questo risultato le proposizioni normative delle leggi toscane contengono delle parentetiche così lunghe e frequenti da renderne talvolta molto ardua la lettura. Sembrerebbe preferibile stabilire che ad ogni riferimento normativo corrisponda non una (spesso lunga) parentesi nel testo quanto piuttosto una nota fuori testo che dà le opportune indicazioni da leggere solo se si vuole. Peraltro nei testi elettronici si possono trovare accorgimenti ancora più semplici.

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**  
**PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2012**

Firenze 21 marzo 2013

**Dott. Raffaele Libertini, associato ITTIG-CNR**

Grazie, Alberto. Ricordo, se non erro, che il primo Rapporto sulla legislazione della Toscana risale al 2001 e ricordo che è stato il primo in assoluto tra i rapporti regionali, perché prima c'era stato il Rapporto statale, poi la Toscana cominciò nel 2001 e ininterrottamente ci siamo misurati su questa cosa. Sottolineo l'importanza di quell'incontro che avemmo a Roma, a cui accennava Di Porto, sul confronto tra i vari rapporti regionali sulla legislazione: se questa cosa – la lancio come idea – si potesse ripristinare, sarebbe interessante. All'Issirfa facemmo questa giornata in cui c'erano, se non erro, dieci / dodici rapporti messi a confronto e fu un momento di dibattito molto forte e molto intenso.

Ho chiesto la parola per una specie di cosa a cui penso spesso: mi rivolgo qui soprattutto al Presidente Benedetti in questo senso; emerge anche da questo rapporto una grande lacuna che è quella della valutazione delle politiche. Purtroppo, nonostante un'attività molto intensa degli uffici in cui vengono fatte le clausole valutative, vengono fatte le relazioni di sintesi e la Giunta regionale risponde con relazioni alle richieste che vengono fatte, non siamo riusciti fino a oggi a fare una valutazione delle leggi, cosa che invece era uno dei capisaldi dello Statuto regionale, il quale prevedeva, oltre all'attività legislativa, anche l'attività di controllo da parte del Consiglio regionale. Per cui la mia è una constatazione: perché non si riesce, nonostante ci siano questi strumenti secondo me fatti molto bene, a fare queste sintesi delle leggi? Perché non si crea, in definitiva, quel famoso circolo virtuoso di cui tante volte ha parlato Giachi quando si parlava di queste cose, secondo cui una legge viene fatta, viene approvata, poi ha un tempo di applicazione e poi il Consiglio regionale fa una valutazione su come la legge è stata effettivamente applicata? Perché da questo deriverebbe un'attività legislativa successiva che consente, sulla base dei fatti – più volte si è citato qui il discorso dei fatti – di vedere cosa effettivamente è successo. A questo punto quello che manca, secondo me – è che a livello politico già ci sono, si prenda atto di queste sintesi che ci sono per quanto riguarda le leggi e l'attuazione delle leggi per fare una valutazione in cui si dedica..? Mi pare che addirittura in Francia o in altri Paesi ci siano proprio delle sezioni vere e proprie di valutazione della legislazione che vengono fatte periodicamente: perché non si comincia dal Consiglio regionale della Toscana, che è sempre stato avanzato in queste cose, a fare delle sessioni vere e proprie di Consiglio regionale in cui si fa una valutazione delle leggi? Valutazione che non è solo di carattere tecnico, ma a quel punto diventa di carattere politico, rispondendo effettivamente a quello che c'è scritto nello Statuto, perché in definitiva questa parte dello Statuto non è stata applicata e chiedo se c'è la possibilità che in futuro lo sia. Grazie.