Osservatorio sulle fonti

LA LEGISLAZIONE REGIONALE NELL'EPOCA DELLA CRISI. OSSERVAZIONI A MARGINE DEL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TOSCANA DELL'ANNO 2014*

di *Giovanni Tarli Barbieri*[**]

SOMMARIO: 1. Premessa. – Parte I: La legislazione regionale nell'attuale contesto politico-istituzionale. – 2. Legislazione regionale e crisi economico-finanziaria. – 3. La compressione delle autonomie regionali a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012. – 4. Riduzione dei costi della politica e autonomia regionale. – 5. La prospettiva della riforma della riforma del Titolo V: la proposta di legge A.S. 1429-B (c.d. "Renzi-Boschi"). – Parte II: La legislazione toscana alla luce dei contenuti del Rapporto sulla legislazione per il 2014. – 6. Il procedimento di formazione della legge regionale. – 7. I prodotti legislativi: le leggi più rilevanti sul piano istituzionale. – 8. Le revisioni statutarie. – 9. La legislazione di manutenzione. – 10. La produzione regolamentare.

1. Premessa

Vorrei in primo luogo esprimere un sentito ringraziamento agli organizzatori e mi permetto di sottolineare l'importanza di un seminario come quello odierno che mette a confronto voci diverse nella logica di un dialogo e di confronto che, almeno per quanto riguarda il rapporto tra Università di Firenze ed ente Regione, ha già prodotto frutti importanti ma che dovrebbe essere, se possibile, ancora rafforzata.

Vorrei esprimere, in primo luogo, un giudizio decisamente positivo sul Rapporto sulla legislazione toscana del 2014 redatto, come di consueto, con grande cura e un'apprezzabile capacità critica. Assai utile è la relazione di sintesi della dott.ssa Pastore che delinea le principali linee di tendenza del procedimento legislativo e dei prodotti normativi[1].

È noto che per la Toscana il Rapporto ha una particolare rilevanza istituzionale, alla stregua di quanto previsto dall'art. 15 della l. reg. n. 55/2008[2]. Si tratta peraltro di una scelta legislativa del tutto condivisibile, vista la crescente rilevanza del «tema della *co-*

---

* Il testo costituisce una rielaborazione aggiornata dell'intervento svolto in occasione della presentazione del Rapporto sulla legislazione 2014 della Regione Toscana, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 16 aprile 2015.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

[1] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, p. 7 ss.

[2] Ed infatti, ai sensi del comma 1, «il Consiglio, mediante le competenti strutture tecniche, cura l'elaborazione e la pubblicazione periodica del Rapporto sulla normazione, che raccoglie ed analizza, sotto il profilo tecnico ed istituzionale, i dati quantitativi e qualitativi delle leggi e dei regolamenti regionali nel periodo considerato», mentre, secondo quanto previsto dal comma 4, «la Giunta, mediante le competenti strutture tecniche, collabora all'elaborazione del Rapporto per la parte concernente gli atti normativi di propria competenza». Su tale disposizione, cfr., in particolare, E. STRADELLA, *La qualità della formazione nei rapporti annuali sulla legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 200 ss.

municazione nei confronti dei cittadini e in generale della società civile che sta "fuori dal palazzo", non solo di attività come quelle relative al Rapporto sulla legislazione, ma di tutte le attività istituzionali dei Consigli regionali»[3].

Mi permetto di evidenziare, in particolare, il terzo comma del già citato art. 15 della l. reg. n. 55/2008, ai sensi del quale «il Consiglio conforma il Rapporto alle intese definite con le altre assemblee legislative regionali e nazionali per la redazione coordinata di tale tipo di documenti». Sarebbe interessante, in primo luogo, verificare il livello di attuazione di tali intese e magari, in secondo luogo, organizzare momenti di approfondimento dedicata alla comparazione dei "modelli" di rapporti sulla legislazione regionale (l'art. 15 parla di "redazione coordinata" e non "uniforme" di tale tipo di documenti) e dei contenuti degli stessi, anche alla luce di quella feconda intuizione che ha portato la Camera dei deputati fin dal 1998 (e quindi prima ancora dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001) a impostare il Rapporto sulla legislazione nazionale nell'ottica della complessità dei fenomeni normativi, tanto da estendere il proprio raggio di analisi anche alle tendenze della legislazione europea e regionale[4].

Da ultimo, per quanto riguarda la Toscana, non sarebbe forse inopportuna la redazione di un rapporto sulla produzione normativa di legislatura, vista l'imminente conclusione della IX legislatura regionale. Sarebbe cioè interessante, se possibile, una riflessione ulteriore circa l'andamento della normazione regionale nell'arco dell'ultimo, travagliato quinquennio.

Parte I: La legislazione regionale nell'attuale contesto politico-istituzionale

2. Legislazione regionale e crisi economico-finanziaria

Il contesto politico-istituzionale nel quale si inquadra il Rapporto del 2014 deriva, per così dire, dal combinato disposto di diversi fattori che però tutti concorrono nell'alimentare la curvatura centripeta che la legislazione statale evidenzia ormai da anni: in primo luogo, la perdurante crisi economica ha finito per esaltare la proliferazione

[3] R. LIBERTINI, P. MERCATALI, F. ROMANO, *Il Rapporto sulla legislazione toscana 2012: luci e ombre tra rappresentanza, partecipazione e valutazione*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 908.

[4] Come si legge in CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, in http://www.camera.it/leg17/397?documenti=1112, I, p. 4, «fin dalla prima edizione del 1998, la Nota di sintesi ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa – cioè nella coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati – la forma di produzione normativa che, nella fase storica apertasi negli anni novanta, corrisponde alle maggiori politiche pubbliche nell'ambito della Unione europea e in particolare in Italia. La legislazione complessa tende a dispiegarsi attraverso i diversi livelli territoriali (Unione europea, Stato e Regioni) e si caratterizza per grandi finalità, che comprendono e intrecciano interventi in una pluralità di materie e settori di diversa natura e competenza». Sul punto, cfr., in particolare, A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Storia d'Italia. Annali 17 – Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 1211 ss.

di una normativa (o meglio di una catena di decreti legge, tutti ormai connotati da denominazioni impegnative, come "salva Italia", "del fare" ecc.) che, in nome del contenimento della spesa pubblica, ha imposto interventi «spesso erratici ed approssimativi e talora contradditori nel contenuto […] dettati da mere ragioni finanziarie, e non certo da un approccio volto a realizzare autonomie responsabili»[5]. Da qui un'amara conclusione: con tali interventi normativi «le previsioni costituzionali sulle autonomie sono in larga misura emarginate o malintese, se non addirittura in taluni casi sovvertite, con un neocentralismo sempre più evidente e dilagante probabilmente frutto di una carente consapevolezza del significato che dovrebbe assumere, per lo stesso futuro della democrazia sostanziale, l'opzione per il policentrismo autonomistico operato con un fondamentale principio costituzionale di sistema e rafforzata dal nuovo art. 114, che colloca anche le autonomie territoriali di vario livello tra le istituzioni costitutive della Repubblica»[6].

Non è il caso di analizzare nei particolari tale imponente produzione normativa[7], salvo evidenziare che essa ha prodotto, oltre a fenomeni di riaccentramento di quote rilevanti di poteri decisionali verso lo Stato, anche l'arresto, forse definitivo, del processo, lento e contraddittorio, di attuazione del Titolo V della Costituzione: il pensiero corre, in particolare, alla l. n. 42/2009, che appare per alcuni aspetti fondamentali ancora lettera morta, in parte priva di fondamentali strumenti di attuazione[8], in parte ancora superata dalla legislazione o dalla decretazione d'urgenza statale che ne hanno di fatto, almeno in parte, surrogato i contenuti o hanno rimandato nel tempo fondamentali adempimenti[9].

Il tutto in un contesto caratterizzato da crescenti diminuzioni delle risorse finanziarie degli enti territoriali: come si evince da un recente, importante documento della Corte dei conti, la dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa assunte a partire dal 2009 ha raggiunto nel 2012 i 31 miliardi di euro, di cui 16 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del Patto di stabilità interno e oltre 15 miliardi di tagli nei trasferimenti. E questo dato è destinato ad aggravarsi a seguito della manovra operata con la legge di stabilità per il 2014[10]. Nella stesso documento si legge poi quanto segue: «È percepito, ormai diffusamente, l'offuscamento progressivo delle caratteristiche dei ser-

---

[5] G.C. De MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Rodorigo, Roma, 2014, p. 309.

[6] G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, cit., p. 311.

[7] Sulla quale, per tutti, S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 159 ss.; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *le Regioni*, 2012, p. 845 ss.

[8] Si pensi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, tranne quelli sanitari e alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

[9] Così, ad esempio, la legge di stabilità per il 2014 ha differito al 2015 l'attivazione di alcuni spazi di manovra sull'addizionale regionale all'Irpef, in particolare quelli in tema di possibilità di differenziazione delle aliquote, di introduzione di detrazioni per carichi di famiglia e ad incentivo in forma di sussidiarietà orizzontale: sul punto, per tutti, L. ANTONINI, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa si è fatto, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in www.astrid-online.it., rassegna, n. 22/2013.

[10] CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*. Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in www.corteconti.it, p. 6.

vizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento cui è chiamato a contribuire. Nella sanità, ciò ha significato, in molte Regioni, servizi di assistenza agli anziani o disabili inadeguati agli standard; qualità della offerta ospedaliera insufficiente e alla base di un incremento della mobilità sanitaria. A ciò si aggiunga (sempre per rimanere nell'ambito dei servizi essenziali) una crescente difficoltà di mantenimento dei servizi di trasporto pubblico locale»[11].

In questo contesto, parafrasando un recente volume, le Regioni si trovano «tra l'incudine e il martello», ovvero in una «"giuntura critica"», all'interno delle quali esse «si trovano a muoversi tra molti vincoli e poche opportunità. Da un lato, i loro bilanci sono sempre più prosciugati dal governo centrale che deve mandare avanti la correzione della finanza pubblica, dall'altro le richieste dei cittadini aumentano e non è facile (né strategico sul piano del consenso elettorale) ridurre o riorganizzare i servizi»[12]. Né, diversamente da quanto avvenuto all'indomani della riforma del Titolo V, la contrazione delle risorse si è tradotta in un rafforzamento della capacità di interlocuzione con lo Stato[13].

Il tutto mentre permangono differenze talvolta eccessive nel *quantum* di erogazione delle prestazioni sociali tra le diverse parti del territorio nazionale, e in particolare tra le Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale (e gli enti locali in essi compresi)[14].

Da parte sua, la Corte costituzionale ha praticamente giustificato la maggior parte delle misure legislative introdotte dallo Stato, salvo rare eccezioni.

Rinviando alla dottrina l'analisi di tale giurisprudenza, si può solo accennare al fatto che tale indirizzo "assolutorio" rispetto alla debordante legislazione statale è stato, per così dire, "ammesso" dallo stesso Presidente della Corte costituzionale nella sua *Relazione* sulla *giurisprudenza costituzionale del 2013*, nella quale, alludendo alla «notevole forza centripeta derivante dalla necessità delle istituzioni politiche centrali (Parlamento e Governo innanzitutto) di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica dell'attuale momento storico», si afferma testualmente: «La Corte non è rimasta insensibile al contesto economico-finanziario: si sono moltiplicate pertanto, anche nel 2013, le decisioni giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni; decisioni fondate sul parametro, contenuto nel terzo comma dell'art. 117 Cost., costituito dai princìpi fondamentali di "coordinamento della finanza pubblica"»[15].

---

[11] CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, cit., p. 9.

[12] E. GUALMINI, *Introduzione. Le Regioni e i nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, in V. FARGION, E. GUALMINI (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 15.

[13] Così, M. FERRERA, *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione parziale della protezione sociale in Europa*, in *Riv. pol. soc.*, 2008, 3, p. 17 ss.

[14] E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *le Regioni*, 2014, p. 1151 ss.

[15] Il testo della relazione è rinvenibile in www.cortecostituzionale.it (i brani citati sono, rispettivamente, a p. 2 e a p. 3). Si pensi, in particolare, all'interpretazione centralistica delle materie, con

In particolare, il coordinamento della finanza pubblica costituisce il parametro "*passepartout*" attraverso il quale la Corte ha potuto giustificare limitazioni drastiche all'autonomia regionale, anche quando le misure statali, pur motivate dal contenimento della spesa pubblica, si sono tradotte in interventi puntuali e contenutisticamente mirati[16] (sentt. nn. 23 e 44/2014).

Come si legge nella sent. n. 219/2013, « Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). L'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia»[17].

In un contesto del genere, solo sommariamente ricostruito, l'Avvocatura dello Stato è giunta perfino a sostenere la sussistenza di prerogative statali giustificate dal principio della *salus rei publicae* che consentirebbe allo Stato di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di intervenire legislativamente in ogni materia. La Corte costituzionale ha respinto tale tesi (sentt. nn. 151/2012; 89 e 99/2014), anche se la giurisprudenza più recente non sembra lontana da un approccio fondato su un contesto per tanti versi connotato da eccezionalità.

3. La compressione delle autonomie regionali a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012

La legislazione statale più recente e la giurisprudenza costituzionale, soprattutto quella relativa all'interpretazione del titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica non possono essere adeguatamente comprese senza introdurre la problematica dell'impatto della l. cost. n. 1/2012 sulle autonomie regionali e locali.

La l. cost. n. 1/2012 non si è limitata solo a rivedere l'art. 81 Cost. in materia di bilancio dello Stato ma ha riportato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 3) e, soprattutto, ha introdotto, quale limite per l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, il «rispetto dell'equilibrio

---

l'affermazione del principio di prevalenza, l'interpretazione estensiva dei principi nelle materie concorrenti.

[16] Da ultimo, G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2013 ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

[17] *Considerato in diritto*, n. 14.4.

dei relativi bilanci», imponendo agli enti territoriali il concorso «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Infine, il comma 6 dello stesso art. 119 Cost. è integrato nel senso che la facoltà per le Regioni e gli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento è ora possibile solo «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Certamente, la l. cost. n. 1/2012 appare connotata da un'evidente *ratio* centralistica, visto che per gli enti territoriali la regola dell'equilibrio di bilancio non incontra eccezioni o deroghe (come invece per il bilancio dello Stato: art. 81, c. 2°, Cost.) e visti i penetranti strumenti di ingerenza riconosciuti allo Stato in particolare nella l. n. 243/2012, attuativa della legge costituzionale in oggetto[18]. Sul punto, si è parlato di un «"colpo di mano" capace di stravolgere (ribaltandoli) i tratti caratterizzanti e i capisaldi della riforma del 2001, riportando il sistema costituzionale a logiche del tutto simili a quelle governavano i rapporti tra Stato e Regioni prima di quella riforma»[19]; peraltro, anche a non condividere tale severo giudizio, rimane l'asimmetria tra la *ratio* dell'art. 119 Cost. e la logica profonda della l. cost. n. 1/2012, tanto che si è affermata la necessità di una riscrittura del primo poiché le ragioni dell'equilibrio di bilancio sembrano ormai prevalenti su quelle dell'autonomia finanziaria[20].

Tuttavia, la Corte costituzionale nella sent. n. 88/2014 ha salvato l'impianto della l. n. 243/2012, sul presupposto che «i vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel "bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni" […], in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale»; e ciò in quanto la l. cost. n. 1/2012 poggia sugli artt. 11 e 117, c. 1°, Cost., oltre che, e soprattutto, «sui princìpi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza». La conclusione della sentenza è sul punto quanto mai netta

[18] Si pensi, in particolare, alla facoltà per il legislatore ordinario statale di prevedere sanzioni a carico di Regioni ed enti locali in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale (art. 9, c. 4°); di definire, in termini generici, in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche (art. 9, c. 5°); di stabilire ulteriori modalità e limiti per il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali (art. 10, c. 1°); di definire le modalità del loro concorso ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche (art. 12, c. 1°).

[19] M. CECCHETTI, *Per una riforma «consapevolmente orientata» del sistema delle autonomie regionali*, in A. Cardone (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2014, p. 109.

[20] Come è reso evidente dal fatto che, a seconda del ciclo economico, le entrate di Regioni ed enti locali sono destinate ad affluire agli enti stessi ovvero allo Stato: A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *le Regioni*, 2014, p. 75 ss.

e perentoria: «L'attuazione dei nuovi princìpi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli "fondanti" (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future»[21].

Non è questa la sede per affrontare le complesse problematiche che emergono da tale sentenza, salvo evidenziare che la latitudine delle previsioni contenute nella l. n. 243/2012, passate indenni dal giudizio di costituzionalità, è tale da «operare una sorta di decostituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, riconoscendo così che, anche in conseguenza dello scenario internazionale, il tanto proclamato "federalismo fiscale" sarebbe ormai da relegare nelle esperienze del passato, ancor prima di aver trovato attuazione»[22].

È da comprendere se la giurisprudenza costituzionale più recente (sentt. nn. 19 e 155/2015), quantomeno con riferimento alle Regioni ad autonomia particolare, possa costituire l'inizio di un ripensamento quantomeno parziale: in particolare, nella sent. n. 155/2015 si afferma che il principio dell'equilibrio di bilancio comporta «che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali *vulnera* causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette»[23], mentre nella sent. n. 19/2015 la Corte ha avuto modo di precisare che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica […], sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali»[24].

In ogni caso, dal combinato disposto tra le previsioni della riforma del 2012 e il più generale contesto di crisi economica e di riduzione delle finanze pubbliche, emerge uno scenario concreto di «decentramento della penuria»[25] per cui la contrazione delle risorse ha finito per scaricare anche (ma, per certi aspetti, soprattutto) sulle periferie il peso del risanamento dei conti pubblici, mettendo a serio rischio l'attività di erogazione dei servizi.

4. Riduzione dei costi della politica e autonomia regionale

---

[21] *Considerato in diritto*, n. 7.2.

[22] A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 1637.

[23] *Considerato in diritto*, n. 7.3.

[24] *Considerato in diritto*, n. 6.2.

[25] M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton, Edward Elgar, 1998, richiamato da E. GUALMINI, *Introduzione*, cit., p. 14.

Nel caso italiano, quindi, la crisi economica ha determinato decisive conseguenze sul piano dei rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. Sul punto, però, l'analisi comparatistica dimostra che la crisi economica, pur avendo determinato conseguenze ordinamentali significative, non ha determinato la «liquidazione del circuito delle autonomie sub-statali»[26], ma piuttosto lo sviluppo di politiche fondate su moduli consensualistici tra il livello centrale ed i livelli sub-statali. Viceversa, in Italia «la legislazione sulla crisi ha progressivamente eroso risorse, poteri e funzioni delle Regioni e degli enti locali, facendo apparire i livelli sub-statali di governo territoriale come gli unici responsabili degli sprechi e del malaffare; come livelli inutili, da sopprimere o da ridurre»; viceversa «nei confronti dello Stato […] nel corso del 2011, nonostante gli scandali della politica, non si è provveduto in modo alcuno. Non si è trattato di una distrazione, ma di una scelta politica»[27].

In effetti, proprio nel più recente periodo, le polemiche sui costi della politica che hanno contribuito ad aumentare l'"impopolarità" delle Regioni, a maggior ragione dopo vicende certo non commendevoli[28], hanno determinato una serie di interventi disposti, ancora una volta con decreti legge: tra questi, il d.l. n. 138/2011 che è intervenuto imponendo, tra l'altro, una riduzione del numero dei consiglieri regionali, nonostante che questa disciplina ricada nella potestà statutaria delle Regioni, ai sensi dell'art. 123 Cost. (ma la Corte non è stata di questo avviso: sent. n. 198/2012) e il d.l. n. 174/2012 che ha dettato disposizioni pesantemente intrusive nell'autonomia organizzativa delle Regioni e degli enti locali.

Si tratta di misure peraltro "richieste" espressamente dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, a dimostrazione dell'incapacità delle Regioni stesse a porre in essere, nell'esercizio delle competenze loro spettanti politiche "virtuose" di riduzione se non di vera e propria eliminazione delle tante aree di privilegio.

Sono rimaste così del tutto "sottotraccia" anche nel dibattito politico le pur innegabili differenze tra le Regioni, in generale quanto al loro rendimento istituzionale[29], e, in particolare, quanto, ad esempio, ai "costi" degli organi regionali, agli emolumenti riconosciuti ai titolari delle cariche istituzionali, alla consistenza del personale[30]. Da questo punto di vista, appare convincente il rilievo secondo il quale «la crisi economica può, da questo punto di vista, rappresentare anche una finestra di opportunità per superare molte delle resistenze e degli ostruzionismi che hanno impedito correzioni coraggiose in vista di un federalismo (o di un regionalismo) "ben temperato" e di un sistema che riporti al

---

[26] A. D'ATENA, *Alcune recenti tendenze nei sistemi federali regionali europei*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Che fare delle Regioni?*, cit., p. 76.

[27] S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie*, cit., p. 168.

[28] Sulle quali, per tutti, E. FUCCILLO, *La Casta delle Regioni*, Editori Riuniti, Roma, 2010; P. DE ROBERTIS, *La Casta invisibile delle Regioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

[29] Sul punto, in particolare, L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 9 ss.

[30] Da ultimo, C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 135 ss.

riparo dalle degenerazioni affaristico-clientelari le Regioni italiane (con limiti rigorosi ai costi della politica, serie misure di contrasto alla corruzione, controlli sugli atti che comportano impiego e gestione di risorse pubbliche)»[31]. Se questa strategia non verrà compiutamente perseguita (ma la Toscana da questo punto di vista appare oggettivamente assai meno attaccabile di altre Regioni), tesi anche assai discutibili come quella secondo cui «se la democrazia italiana non si libererà dalla zavorra delle Regioni, le Regioni trascineranno a fondo la democrazia italiana»[32] finiranno per imporsi definitivamente[33].

5. La prospettiva della riforma della riforma del Titolo V: la proposta di legge A.S. 1429-B (c.d. "Renzi-Boschi")

In questo contesto, la proposta di legge costituzionale A.S. n. 1429 (c.d. "Renzi-Boschi"), ove approvata, completerebbe, in un'ottica di ripensamento radicale di impronta centralistica, un processo già iniziato, di fatto, a livello statale da anni, anche sul terreno della legislazione ordinaria. Si può addirittura tentare un parallelismo "al contrario" tra la produzione legislativa del più recente periodo e quella della fine degli anni novanta: oggi come allora si può parlare di una lunga fase di attesa tra un assetto costituzionale in vigore ed uno futuro in procinto di essere approvato.

La differenza riguarda il "verso" di tale legislazione: se quella della fine degli anni novanta si era connotata per una svolta in direzione di una valorizzazione delle autonomie (tanto che a proposito delle leggi "Bassanini" si parlò di un "federalismo a Costituzione vigente"[34]) la legislazione ordinaria più recente si caratterizza per un'evidente *ratio* centralistica, ma priva di un coerente disegno organico dal punto di vista istituzionale.

Venendo ai contenuti della proposta di revisione costituzionale, vi è un evidente collegamento tra questa e la l. cost. n. 1/2012, come si evince dalla relazione alla proposta stessa[35].

---

[31] Sui quali, M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 506.

[32] G. BUCCINI, *Governatori. Così le Regioni hanno devastato l'Italia*, Marsilio, Venezia, 2015, p. 14.

[33] Come si dirà più oltre (par. 5), la riduzione dei "costi della politica" a livello regionale è una delle coordinate della proposta di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento.

[34] P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 28 ss.

[35] In essa si afferma che «le nuove regole di bilancio introdotte a livello costituzionale, anche quale riflesso dell'evoluzione della *governance* economica europea, incidono, evidentemente, in modo profondo sull'assetto della forma di Stato derivante dalla riforma del 2001, richiedendo un diverso riparto delle competenze legislative che, a sua volta, postula un diverso assetto del sistema bicamerale e delle relative procedure decisionali: un assetto in grado di salvaguardare l'autonomia finanziaria coinvolgendo, in forme diverse e articolate, l'insieme degli enti che compongono la Repubblica nel processo di formazione delle politiche pubbliche e di *governance* della finanza pubblica. Sarà pertanto il nuovo Senato, come sede di una effettiva cooperazione tra i diversi livelli di governo nell'ambito del procedimento legislativo, a comporre i differenti interessi, assicurandone un'adeguata ponderazione sia in funzione preventiva del contenzioso, sia in una prospettiva di compatibilità con i processi decisionali che

In questa sede, non ci si potrà soffermare analiticamente sui contenuti di tale proposta.

Tuttavia, non si può non osservare che le ipotizzate modifiche dell'art. 117 Cost. sembrano assecondare un approccio riformatore che deprime decisamente l'autonomia legislativa regionale.

Infatti, l'impianto del novellato art. 117 Cost. consta di quattro principali novità: 1) una redistribuzione delle materie, con un robustissimo incremento di quelle ricondotte alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; 2) l'individuazione espressa di ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa regionale residuale, accompagnata dalla conferma della previsione secondo la quale essa è destinata a trovare applicazione «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato»; 3) l'eliminazione, almeno apparente, della potestà legislativa concorrente; 4) l'introduzione di una sorta di "clausola di supremazia" per cui «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (c. 4°).

Venendo ora ad alcune brevi considerazioni su ciascuno di questi punti, riguardo al primo colpisce, come già accennato, il riaccentramento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di numerosi ambiti materiali, forse anche al di là di quanto sarebbe stato necessario per correggere alcune evidenti storture dell'attuale formulazione di tale articolo[36].

È poi rilevante lo spostamento alla potestà legislativa esclusiva dello Stato del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; esso, come detto, nella prassi più recente ha costituito il titolo trasversale più intrusivo rispetto all'esercizio della potestà normativa regionale[37], potenzialmente più penetrante della "clausola di supremazia" di cui al novellato art. 117, c. 4°, Cost. che pure appare declinata in termini assai generali (per non dire generici), del tutto slegati dal rispetto del principio di legali-

---

si sviluppano in sede europea»: Disegno di legge costituzionale, A.S. 1429, XVII legislatura, *Relazione*, p. 18-19.

[36] Si pensi, solo per citare un esempio, all'allocazione allo Stato della «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia» che la l. cost. n. 3/2001 colloca discutibilmente tra le materie di potestà concorrente: per tutti, U. DE SIERVO, *Realtà attuale delle funzioni e del finanziamento delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, cit., p. 198.

[37] Anche in questo caso, la Relazione alla proposta di legge evidenzia il collegamento con la *ratio* della l. cost. 1/2012: «In questa prospettiva, occorre, in particolare, considerare come il conferimento alla competenza esclusiva della legge statale della materia del coordinamento della finanza pubblica costituisca, a ben vedere, uno sviluppo coerente con le scelte già effettuate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha effettuato analogo conferimento per la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e novellato gli articoli 81, 97 e 119, della Costituzione, estendendo a tutte le pubbliche amministrazioni (e dunque anche a tutte le autonomie territoriali) il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito». In questo senso, anche alla luce degli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale, appare quantomeno dubbio che tale spostamento possa essere compatibile con la salvaguardia dell'«autonomia finanziaria degli enti locali», come invece sembra postulare la relazione alla proposta di legge costituzionale: disegno di legge costituzionale, A.S. 1429, XVII legislatura, *Relazione*, cit., p. 18.

tà (la disposizione consente questa possibilità «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»), e per di più attivabile solo su proposta del Governo, senza alcun riferimento ai meccanismi di coinvolgimento delle autonomie regionali oggi necessari a partire dalla "celebre" sent. n. 303/2003 della Corte costituzionale[38].

Tuttavia, nemmeno la riforma sembra superare (anzi, per certi profili, sembra esaltare) un limite di fondo anche dell'attuale art. 117 che ha finito per aumentare il contenzioso costituzionale, ovvero le frequenti sovrapposizioni tra titoli materiali allocati allo Stato o alle Regioni, tanto più in quanto, salvo la clausola di supremazia, la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni sembra ancora connotata da rigidità e da frequenti imprecisioni. A ciò si aggiunga la persistente presenza di titoli "trasversali" allocati alla competenza legislativa statale, valorizzati, a maggior ragione nel più recente periodo, tanto dal legislatore statale quanto dalla giurisprudenza costituzionale e tali da condizionare potenzialmente interi ambiti rimessi alla legislazione statale.

Le considerazioni che precedono finiscono quindi per ridimensionare una novità potenzialmente positiva della proposta "Renzi-Boschi", ovvero l'esplicitazione degli ambiti rimessi alla potestà legislativa residuale delle Regioni; ambiti che si accompagnano peraltro alla riproposizione della clausola secondo cui essa si esplicherebbe, altresì, «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato» che non ha avuto significative applicazioni anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (cfr. *infra*, par. 7).

La proposta sopprime la potestà concorrente, sul presupposto, assai opinabile, che essa abbia determinato l'espansione del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni.

Rinviando ai contributi dottrinali sul punto, la proposta non sembra tenere conto adeguatamente della necessità in un ordinamento complesso di una legislazione integrata tra Stato e Regioni, sulla base di una chiara individuazione delle rispettive responsabilità[39]: in questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha ormai contribuito a dipanare molte delle problematiche interpretative sottese alla distinzione degli ambiti di intervento rispettivamente rimessi alla potestà legislativa statale e a quella regionale, tra l'altro ampliando, e non poco, la nozione stessa di "principi fondamentali"[40].

Peraltro, è sul piano del procedimento legislativo, nel contesto di una seria riforma dell'assetto bicamerale del Parlamento, con l'istituzione di una "vera" Camera delle autonomie, che il problema della potestà concorrente avrebbe potuto essere adeguatamente risolto. Ma non è questa la prospettiva assunta dalla proposta in esame, dato che, a fronte dell'evidente erosione delle proprie competenze normative, le Regioni non sembrano realmente coinvolte nel processo di formazione delle leggi statali, attraverso l'opinabile

[38] Per tutti, P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 3/2014, p. 4

[39] U. DE SIERVO, *Realtà attuale*, cit., p. 204.

[40] Per tutti, F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *le Regioni*, 2011, p. 287 ss.

riforma del Senato[41].

A ciò si aggiunga che, a fronte della soppressione della potestà concorrente, la proposta in esame alloca allo Stato, come si è accennato, numerose competenze qualificate in termini di «disposizioni generali e comuni», «disposizioni di principio», «profili ordinamentali generali», «norme … tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale»; nozioni tutte che, nella loro pericolosa ambiguità, non è chiaro se siano equivalenti sistemici o se, invece, alludano a spazi di normazione diversi, più o meno estesi nei singoli casi[42].

In ogni caso, i rischi di confusione e di moltiplicazione del contenzioso costituzionale appaiono seri.

Infine, alcune disposizioni della proposta in esame si propongono una riduzione dei "costi della politica" a livello regionale: così, il trasferimento alla competenza legislativa statale della disciplina degli emolumenti dei componenti degli organi regionali, senza alcuna discrezionalità, ma «nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione» (art. 34, che modifica l'art. 122, c. 1°, Cost.). È appena il caso di osservare che il parametro individuato nella progettata disposizione non è omogeneo, rilevando la dimensione demografica dell'ente.

Ancora, l'art. 39, c. 2°, della proposta vieta il conferimento di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

Al di là delle intenzioni, si tratta di una previsione destinata a incidere sulla forma di governo regionale, poiché rischia di accentuare la preminenza dei Presidenti e delle Giunte sui Consigli[43]. Anziché eliminare in radice questi contributi, sarebbe stato forse più opportuno imporre strumenti rigorosi di controllo sul rispetto delle finalità istituzionali degli stessi, secondo un modello peraltro già fatto proprio dal d.l. n. 174/2012, sostanzialmente "salvato" dalla Corte costituzionale (sentt. nn. 39 e 265/2014). In tal modo, si sarebbe salvaguardata l'esigenza che, attraverso i gruppi, ogni consigliere potesse «concorrere all'espletamento delle funzioni attribuite al Consiglio regionale»[44].

Parte II: La legislazione toscana alla luce dei contenuti del Rapporto sulla legislazione per il 2014

6. Il procedimento di formazione della legge regionale

---

[41] Per tutti, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, entrambi in www.rivistaaic.it, n. 2/2014.

[42] G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it, rassegna, n. 8/2014, p. 16 ss.; P. Caretti, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 4.

[43] M. CARLI, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in questa *Rivista*, n. 3/2014, p. 1.

[44] Corte cost., sent. n. 1130/1988, richiamata da M. CARLI, *Osservazioni*, cit.

È in questo contesto più generale che debbono essere inquadrati i contenuti del Rapporto sulla legislazione toscana per il 2014.

Prima di entrare nel merito dei contenuti del Rapporto, non è inutile in premessa ricordare che, come si evince dal Rapporto sulla legislazione della Camera dei deputati per il 2014, il Consiglio regionale della Toscana si connota, anche in comparazione con le altre assemblee legislative delle Regioni a statuto ordinario, per un protagonismo che sembra, almeno in parte, ridimensionare ricostruzioni dottrinali anche pregevoli che deducevano dalla forma di governo accolta negli Statuti regionali successivi all'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999 l'assoluta centralità dei Presidenti eletti e la conseguente marginalizzazione delle assemblee[45].

Così, nel solo 2013 il Consiglio toscano ha adottato oltre novecento atti, due terzi dei quali di indirizzo o di controllo, e un terzo di leggi e atti amministrativi[46].

Oltre alla rilevanza quantitativa dell'attività di indirizzo e di controllo (il Consiglio regionale della Toscana risulta il più produttivo, quanto agli atti di indirizzo, fra le Assemblee elettive delle Regioni a statuto ordinario), colpisce il numero di atti amministrativi adottati (ben 106) che tuttavia appare un dato dissonante rispetto alla *ratio* dello Statuto regionale (ma a monte della l. cost. n. 1/1999) che sposta tale competenza sulla Giunta.

Se compariamo questo dato con il numero dei regolamenti adottati dalla Giunta, esce confermata l'impressione che nei rapporti tra Consigli, da una parte, e Presidenti e Giunte dall'altra (in Toscana ma non solo in Toscana) la logica avversariale, che era stata considerata il portato più evidente della forma di governo regionale, risulta "contaminata" da un evidente recupero di elementi di "consensualismo"[47].

Questa tendenza emerge con chiarezza anche nel Rapporto sulla legislazione toscana del 2014.

Iniziando dal procedimento legislativo che può essere considerato un indicatore dello sviluppo della forma di governo regionale[48], già nella fase dell'iniziativa legislativa, si osserva la rilevanza delle iniziative consiliari: è un punto da rimarcare anche perché, diversamente da quanto avviene a livello del Parlamento nazionale (nel quale la presentazione di proposte di legge da parte di singoli parlamentari o dei gruppi risponde ad esigenze il più delle volte meramente politiche o di "bandiera"), l'iniziativa legislativa co-

---

[45] Sulla forma di governo regionale, cfr., per tutti, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene, Napoli, 2010; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, Giuffrè, Milano, 2010; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Jovene, Napoli, 2010.

[46] Precisamente, si tratta di 913 atti di cui 60 leggi, 18 pareri su schemi di regolamenti, 106 atti amministrativi, 362 atti di indirizzo, 367 atti di controllo: CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2014*, cit., p. 160.

[47] Sul punto, da ultimo, G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, in particolare p. 87 ss.

[48] Da ultimo, G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale*, Giuffrè, Milano 2012.

stituisce un'attività che non prescinde dalle possibilità, almeno potenziali, di successo della stessa.

Il fatto che l'iniziativa legislativa delle leggi approvate (71) derivi in misura praticamente paritaria dalla Giunta e dal Consiglio (rispettivamente, 50,8% e 47,8%) costituisce un dato di grande interesse da più punti di vista diversi, mentre come si legge nel Rapporto, «dopo l'identico dato misurato nel 2013 anche nel 2014 la rilevazione svolta certifica la scomparsa dell'iniziativa popolare e degli enti locali»[49].

Innanzitutto, la rilevanza dell'iniziativa consiliare non è un dato nuovo, ma è presente, sia pure in misura inferiore, già negli anni trascorsi. Non a caso, l'art. 16 della l. reg. 1/2015, recante le nuove disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili, prevede l'istituzione nel bilancio regionale di «un fondo speciale destinato, a decorrere dalla X legislatura, a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali di iniziativa del Consiglio regionale di cui si preveda il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario successivo e che siano destinati a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati dal bilancio di previsione»[50].

Da un punto di vista politico, l'iniziativa consiliare solo in alcuni casi deriva da un unico gruppo, essendo non infrequenti casi di proposte di legge sottoscritte da consiglieri di gruppi diversi e talvolta congiuntamente da consiglieri della maggioranza e delle opposizioni (si tratta del 45% del totale delle proposte di iniziativa consiliare presentate nel corso dell'anno[51]). Sul punto, nel Rapporto si legge efficacemente che «degna della massima attenzione è parimenti l'affermazione, con valori di assoluto rilievo, di un tipo di iniziativa trasversale, vale a dire promossa da aggregazioni di proponenti di coalizioni diverse tra loro […]. La maggior parte di questo genere di iniziativa, 21 proposte di legge su 27, non vanta questa origine istituzionale e deve la sua paternità ad aggregazioni di diversa natura fondate sul merito specifico dei provvedimenti»[52].

In questo senso, un dato di perdurante interesse è costituito dall'iniziativa legislativa dell'Ufficio di Presidenza, che non è espressamente contemplata dallo Statuto regionale[53], ma che nella prassi si è affermata ormai da anni innanzitutto sul terreno della legislazione attuativa dello Statuto, adottata costantemente secondo una logica *bipartisan*. Rispetto agli anni precedenti, anche se si osserva un certo decremento di tale tipo di ini-

---

[49] A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula*, p. 184.

[50] L'art. 16 della l. reg. n. 1/2015 è stato successivamente modificato con l'art. 39 della l. reg. n. 37/2015. Per inciso, tale previsione condivide la stessa *ratio* dell'art. 40, c. 2°, dello Statuto regionale, ai sensi del quale il regolamento interno del Consiglio «disciplina inoltre le modalità volte ad assicurare l'esame da parte del Consiglio delle proposte di iniziativa consiliare»: su tale previsione sia consentito un rinvio al mio *Art. 40*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 202 ss.

[51] Il Rapporto sulla legislazione per il 2014 riporta i dati in questione nella parte curata da A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa ed esame fase d'aula*, cit., p. 189.

[52] A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa*, cit., p. 189.

[53] Ai sensi del quale l'iniziativa legislativa spetta alla Giunta, a ciascun consigliere (art. 23, c. 1°), da cinquemila elettori della regione, da almeno tre consigli comunali, da ciascun consiglio provinciale, dalla città metropolitana, dal consiglio delle autonomie locali (art. 74, c. 1°).

ziativa, rimane la sua rilevanza sul piano istituzionale, avendo riguardato, tra gli altri, la semplificazione della composizione della Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) (l. reg. n. 21/2014), una disciplina transitoria per la sostituzione di alcuni componenti del Consiglio delle autonomie locali (CAL) (l. reg. n. 63/2014), modifiche alla durata in carica e alla disciplina dell'indennità dei componenti del Collegio dei revisori della Regione (l. reg. n. 68/2014), la durata in carica della Commissione regionale per le pari opportunità (CRPO) (l. reg. n. 81/2014), modifiche alla legge sull'autonomia consiliare (l. reg. n. 82/2014)[54].

È poi da rimarcare che le proposte di legge in questione non vengono assegnate ad una Commissione consiliare ma sono iscritte direttamente all'ordine del giorno dell'Aula[55].

Certamente il protagonismo del Consiglio nell'iniziativa e, come si dirà, nell'esame e nell'approvazione delle proposte di legge trova una spiegazione anche nel tipo di prodotto legislativo, che nel più recente periodo ha perso sempre più le caratteristiche di una normazione di ampio respiro: prevale infatti una legislazione di tipo manutentivo (cfr. *infra*) o provvedimentale, spesso condivisa da maggioranza e opposizione che si giustifica, tra l'altro, come si legge nel Rapporto, con «la volatilità che le leggi presentano nell'attuale momento storico, che obbliga il legislatore regionale a ripetuti interventi ravvicinati, sia sul piano istituzionale che sul piano economico»[56].

Viceversa, le poche leggi che presentano una reale e più vasta ambizione riformatrice derivano da iniziative della Giunta regionale.

Tuttavia, anche per queste l'esame delle proposte di legge prima nella competente Commissione consiliare e quindi in Aula costituisce un passaggio tutt'altro che formale.

Studi sulla prassi anteriore alla revisione costituzionale del Titolo V avevano già messo in evidenza il protagonismo del Consiglio nella fase dell'esame e dell'approvazione delle proposte di legge[57]. Colpisce però che questo dato sia rimasto inalterato, ed anzi si sia ulteriormente consolidato nel più recente periodo, nonostante il mutamento della forma di governo intervenuto in forza della l. cost. n. 1/1999 e del nuovo Statuto regionale.

Infatti, il rapporto attesta che l'attività emendativa, soprattutto in Commissione, appare non soltanto ragguardevole per quantità e qualità degli interventi proposti ma espressione di accordi e intese spesso trasversali al perimetro maggioranza/opposizione, anche nei casi di proposte di legge della Giunta attuative del programma di governo.

Viceversa, da questo punto di vista la fase in aula appare meno significativa, in quanto meno adatta al consolidamento di intese tra i diversi gruppi politici (e anche questo

---

[54] Cfr., nel Rapporto, i dati riportati da P. GARRO, *Proposte di legge di iniziativa dell'Ufficio di Presidenza*, p. 47 ss.

[55] P. GARRO, *Proposte di legge*, cit., p. 47.

[56] Il passo citato è a p. 28 (sul rapporto tra questo tipo di produzione normativa e le politiche relative alla qualità della legislazione e alla programmazione dell'azione normativa cfr. *infra*, parr. 7 e 9).

[57] Cfr., in particolare, P. CARETTI, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, Padova, 1997; M. CECCHETTI, G.L. CONTI, G.L. SCIOLA, *Il ruolo delle Commissioni e del Consiglio*, *ivi*, p. 15 ss.

dato appare in linea con la prassi precedente al 1999[58]): il Rapporto pertanto parla efficacemente di una «semplificazione dell'esame d'aula», rispetto alle fasi individuate dal regolamento interno del Consiglio (relazione; dibattito; dichiarazioni di voto; votazione emendamenti; votazione ordini del giorno; risoluzioni collegate): in particolare solo il 44% delle proposte di legge ha visto la votazione di emendamenti e solo per cinque hanno avuto luogo tutte le fasi[59].

Emblematica di questa tendenza è la scissione tra maggioranze legislative e maggioranza di governo, quasi costante nel 2014, nell'approvazione delle leggi: in effetti solo 20 leggi su un totale di 73 sono state approvate con i voti della sola maggioranza a sostegno dell'Esecutivo regionale, a fronte di 9 approvate all'unanimità e 44 approvate dalla maggioranza con almeno un gruppo di opposizione. Come si legge nel Rapporto, sono quindi relativamente ridotti i casi di leggi con molti voti contrari «di tal che il quadro generale relativo a questo dato non differisce molto dall'anno precedente e conferma la tradizione di convergenza legislativa fra coalizioni che sempre si è rilevata nella legislatura corrente»[60].

L'insieme di questi elementi "consensualistici" ha determinato il ridimensionamento di istituti od organi ispirati, almeno in senso lato, ad una logica "avversariale" quali, oltre al portavoce dell'opposizione, minato anche da dinamiche più propriamente politiche[61], anche il collegio di garanzia statutaria che nella prassi è stato adito in pochi (ancorché non irrilevanti: cfr. *infra*, par. 7) casi dalle minoranze consiliari proprio perché esse sono coinvolte nell'approvazione dei prodotti legislativi[62]. Nello stesso senso, anche i c.d. "apporti esterni al procedimento legislativo" appaiono nella prassi non troppo significativi[63], tanto che la normativa più recente si è proposta, almeno parzialmente, di intervenire per rivitalizzarli[64].

7. I prodotti legislativi: le leggi più rilevanti sul piano istituzionale

---

[58] P. CARETTI, *Presentazione*, cit., p. 2.

[59] A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa*, cit., p. 200-201.

[60] A. TONARELLI, *Iniziativa legislativa*, cit., p. 196.

[61] Sulla l. stat. reg. n. 5/2015, che ha reso il portavoce dell'opposizione meramente facoltativo a partire dalla X legislatura regionale, cfr. *infra*, par. 8.

[62] Sul punto, in particolare, M.C. GRISOLIA, R. ROMBOLI, *Il collegio di garanzia*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, in particolare p. 203 ss.

[63] Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri*, 2009, p. 109 ss. Vi sono tuttavia alcune importanti eccezioni: per quanto riguarda il Consiglio delle autonomie locali, si può ricordare che due pareri relativi alla proposta di legge sul governo del territorio (poi divenuta la l. reg. n. 65/2014) sono stati "recepiti" in altrettanti emendamenti approvati dalla sesta Commissione permanente del Consiglio: così, nel Rapporto si veda il contributo di D. FERRARO, *Politiche per il governo del territorio*, p. 107.

[64] Il pensiero corre, in particolare, alla l. reg. n. 21/2014 che ha introdotto il parere obbligatorio della Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS) sugli atti di programmazione: cfr., nel Rapporto, R. LUPI, *Conferenza permanente delle autonomie sociali*, p. 241 ss.

La produzione legislativa toscana anche nel 2014 si è mantenuta su livelli quantitativi cospicui (71), anche in comparazione con le altre Regioni.

Quasi la metà delle leggi regionali adottate nel 2014 (ovvero il 42,3%) è ascrivibile alla potestà residuale, a fronte di un 29,6% riconducibile alla potestà concorrente e al 28,1% ad una potestà mista[65]. Rispetto al triennio precedente, è quindi riscontrabile un evidente aumento delle leggi adottate nell'ambito della potestà di cui all'art. 117, c. 4°, Cost. che in precedenza non superavano il 28% del totale.

Non è questa la sede per ripercorrere le vicende della potestà residuale che, come è noto, costituiva una delle maggiori novità introdotte dalla l. cost. n. 3/2001[66].

Vi è un consenso diffuso sul fatto che la potestà residuale, lungi dal configurarsi come "esclusiva"[67] riveste un peso ormai limitato, essendo relativa ad ambiti praticamente interstiziali[68], essendo stata tra l'altro erosa, come è stato sottolineato, «con l'impiego della "tecnica del carciofo", ossia attraverso la progressiva eliminazione delle "foglie" su cui si appuntano interessi ascrivibili allo Stato»[69]: il risultato è stato «la *débâcle* della tecnica della residualità all'italiana, facendo quasi rimpiangere il sistema delle competenze concorrenti e l'allocazione di funzioni tramite decreti di trasferimento»[70].

È quindi da chiedersi come possa interpretarsi questo dato. Una prima spiegazione potrebbe essere data dalla sostanziale crisi della legislazione regionale, attestata anche dal Rapporto sulla legislazione toscana, con il conseguente ripiegamento della stessa verso contenuti, se non provvedimentali[71], più minuti e interstiziali. In secondo luogo, è da osservare che le ricostruzioni dottrinali sinteticamente riportate sopra si fondano essenzialmente sulla giurisprudenza costituzionale, che è sicuramente un punto di riferimento fondamentale, ma certo non esaustivo, per inquadrare la potestà residuale: in altre parole, l'impatto reale della potestà residuale nei diversi ordinamenti regionali dovrebbe essere completato da una analisi delle leggi effettivamente vigenti, peraltro non sempre facilmente classificabili. Infatti, la stessa prassi legislativa toscana, che può giovarsi dei riferimenti contenuti nei preamboli, sconta non poche incertezze, attestate dall'alto numero di leggi classificabili come espressione di una potestà "mista": si tratta di uno stock legislativo che nell'ultimo quinquennio (2010-2014) comprende 78 leggi, pari a oltre il 27% della produzione legislativa totale.

Come detto, le altre leggi sono adottate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente o riconducibili ad una potestà "mista".

---

[65] Così, nel Rapporto, C. PARADISO, *Produzione e qualità della legislazione*, p. 208-209.

[66] Per tutti, L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *le Regioni*, 2002, p. 343 ss.

[67] R. NIRO, *Note minime sula potestà legislativa «residuale» delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1855 ss.; sul punto, cfr. anche G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV. *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, p. 113 ss.

[68] Per tutti, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 100 ss.

[69] R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *le Regioni*, 2006, p. 899.

[70] S. PARISI, *La competenza residuale*, in *le Regioni*, 2011, p. 376.

[71] Le leggi provvedimento nel 2014 sono infatti quattro: C. PARADISO, *Produzione e qualità della legislazione*, cit., p. 210.

Sul punto si deve accennare ai condizionamenti alla potestà legislativa regionale che derivano da atti non legislativi. Si pensi, per quanto riguarda la sanità, al c.d. "patto per la salute" che ha acquisito una rilevanza pari se non superiore a quella degli atti normativi[72]. Ma si pensi, per quanto riguarda la produzione legislativa regionale del 2014, alla proposta di legge poi divenuta la l. reg. n. 59/2014 nel corso dell'esame della quale, come si evince dal Rapporto, sono emersi dubbi di compatibilità con l'intesa tra lo Stato e le Regioni prevista dall'art. 1, c. 91°, della l. n. 56/2014[73].

Ciò detto, sul piano contenutistico, salvo alcune rilevanti eccezioni, la legislazione toscana appare prevalentemente di manutenzione, anche se non mancano leggi rilevanti sul piano istituzionale.

Si rinvia al Rapporto l'analisi di tali leggi, limitandosi in questa sede ad alcune sommarie considerazioni su alcune di esse.

Per quanto riguarda la nuova legge elettorale (l. reg. n. 51/2014)[74], approvata a maggioranza (con il sostegno però del gruppo di Forza Italia), si omette in questa sede ogni considerazione riguardo ai suoi contenuti, ivi compresi quelli che sono apparsi più problematici sul piano della legittimità costituzionale (tra questi, il listino facoltativo; la disciplina delle soglie di sbarramento e del premio di maggioranza calcolato solo sui voti ottenuti dal candidato Presidente eletto; il meccanismo di traslazione dei seggi dal livello regionale a quello circoscrizionale).

In primo luogo, non può non osservarsi come la l. reg. n. 51/2014 rappresenti la terza legge elettorale nell'ultimo decennio e, come le precedenti (ll. regg. 25/2004; 50/1999), approvata alla vigilia delle consultazioni regionali. È evidente come non possa non destare perplessità il fatto che le ultime tre elezioni regionali si siano svolte nella vigenza di nuove (o parzialmente nuove) leggi elettorali, essendo principio generalmente condiviso quello secondo cui i sistemi elettorali hanno necessità di più applicazioni per poter radicare compiutamente i propri effetti.

Si può condividere quanto sostenuto nel Rapporto circa la sola presunta "paternità" della precedente legge elettorale toscana (l. reg. 25/2004) rispetto alla legge "Calderoli" (l. n. 270/2005) successivamente incisa dalla sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale[75]: in effetti, a fronte di alcune assonanze (presenza in entrambe le leggi di un premio di maggioranza; assenza in entrambe del voto di preferenza) vi sono altrettante differenze, a cominciare dall'estensione delle circoscrizioni (ridotta nel primo caso; estesa nel

---

[72] M. CARLI, *L'attuale organizzazione politica e amministrativa delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, cit., p. 215.

[73] C. ORIONE, *Politiche culturali*, p. 98.

[74] Sulla nuova legge elettorale toscana cfr., in particolare, E. CATELANI, *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014, n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in questa *Rivista*, n. 3/2014; L. GORI, *Il corpo elettorale ed il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti*, cit., p. 41 ss.; M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *le Regioni*, 2014, p. 1237 ss.

[75] E. RIGHI, *La nuova legge elettorale della Toscana*, p. 50.

secondo) e dalla diversa disciplina del premio di maggioranza, senza dimenticare il diverso assetto della forma di governo nel quale esse si inscrivono[76].

La l. reg. n. 51/2014 appare una legge elettorale regionale "di seconda generazione", poiché è intervenuta dopo la citata sent. n. 1/2014: a prescindere dalla questione della riferibilità di tale pronuncia anche alle leggi elettorali regionali[77], è anche alla luce dei contenuti di essa che si spiegano due delle scelte più qualificanti di essa, ovvero la previsione del ballottaggio tra i due candidati Presidenti più votati, qualora nessuno abbia ottenuto al primo turno almeno il 40% dei voti (art. 15) e la reintroduzione del voto di preferenza (salva la previsione dei listini di partito bloccati, facoltativi: rispettivamente artt. 15 e 8, c. 3°).

Eppure, entrambe le previsioni appaiono non prive di aspetti problematici: quanto al ballottaggio, esso, alla stregua della giurisprudenza costituzionale più recente (sent. n. 275/2014) potrebbe costituire un istituto idoneo a rendere ragionevole la disciplina del premio di maggioranza[78]; tuttavia, la soglia per il ballottaggio (40%) appare non solo configurare una eventualità «remota, considerando la storia politica della Toscana» ma essa è anche «inusuale nella legislazione elettorale e inopinatamente bassa»[79] e tale da dare luogo, potenzialmente, ad esiti poco ragionevoli qualora due candidati superassero tale soglia (eventualità fattualmente improbabile ma teoricamente non impossibile) o se un solo candidato superasse tale soglia ma un altro candidato seguisse a poca distanza.

Ma poi, nonostante quanto affermato nella citata sent. n. 275/2014[80], la torsività del sistema elettorale appare comunque, almeno potenzialmente, non irrilevante, alla luce,

---

[76] La rilevanza di questo aspetto è riscontrabile anche nella recente sent. n. 275/2014, nella quale si legge che «La normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta» (*Considerato in diritto*, n. 3.1).

[77] Sul punto, per tutti, M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 130 ss.; R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2013.

[78] In tale sentenza, relativa alla legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige si legge, in particolare, che «nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo» (*Considerato in diritto*, n. 3.2).

[79] E. RIGHI, *La nuova legge elettorale della Toscana*, cit., p. 50-51.

[80] Sulla quale L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)*, in *Rass. parl.*, 2015, p. 171 ss.; D. GIROTTO, *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 luglio 2015 (anche in *le Regioni*, 2015, in corso di pubblicazione).

per così dire, del combinato disposto della previsione del premio di maggioranza e di soglie di sbarramento (previste per le coalizioni e per le singole liste)[81].

La reintroduzione del voto di preferenza, nella forma della doppia preferenza di genere (art. 15, c. 3°), si è accompagnata, come si è detto, alla discutibilissima previsione di un listino regionale bloccato facoltativo che, a tacer d'altro, finisce per demandare ai partiti una parte della scelta della rappresentanza[82]. Né la gravita di questo rilievo è attenuata dal fatto che nelle elezioni del 2015 un solo consigliere è stato eletto con questa modalità[83].

Il Rapporto dà ampiamente conto del parere espresso dal Collegio di garanzia statutaria[84], che peraltro ha respinto tutte le censure proposte dai ricorrenti (nel caso di specie quattro Presidenti di gruppi consiliari)[85]. Senza entrare nel merito delle argomentazioni del collegio, in questa sede appare di grande interesse l'utilizzazione da parte dello stesso delle norme di principio dello Statuto regionale (in particolare l'art. 3, c. 1° e 2°, ai sensi del quale, rispettivamente, «la Regione fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea», « la Regione opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona e dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani»), nonostante la degradazione di esse da parte della giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 372, 378, 379/2004; 365/2007)[86] a norme aventi una «natura culturale e anche politica, ma certo non normativa»[87].

Viceversa, il parere del Collegio, prendendo le distanze dalla Corte[88], ed anche sul presupposto del contenuto anche eterogeneo di tali disposizioni di principio «anche diversamente incidenti entro i confini delle attribuzioni riconosciute alle Regioni», afferma che le disposizioni contenute nell'art. 3, c. 1° e 2°, dello Statuto, «ben lontano da rappresentare meri principi o intenti, tendono piuttosto a "recepire" nell'ordinamento

[81] Le soglie sono fissate al 10% per le coalizioni (se composte da quantomeno con una lista che abbia ottenuto il 3%; al 5% per le liste: art. 18).

[82] In tal modo, infatti, il voto di preferenza, reintrodotto dalla proposta in oggetto, finisce per assumere un peso diverso a seconda delle determinazioni delle singole liste.

[83] Infatti, il listino facoltativo è stato utilizzato solo dalla Lega Nord (per un candidato poi risultato eletto) e da "Lega Toscana – Più Toscana" (che non ha ottenuto alcun seggio).

[84] Deliberazione 24 settembre 2014, n. 1, rinvenibile nel *Bollettino ufficiale della Regione toscana* del 30 settembre 2014, n. 45.

[85] E. RIGHI, *La nuova legge elettorale della Toscana*, cit., p. 56-57.

[86] Cfr. sul punto, i vari commenti alle sentenze citate nel testo in *Giur. cost.*, 2004, p. 4047 ss. e in *le Regioni*, 2005, p. 11 ss.

[87] Peraltro, nella sent. n. 4/2010 la Corte costituzionale "salva" la previsione della doppia preferenza di genere prevista dalla legge elettorale campana (l. reg. n. 4/2009) il cui fondamento è rinvenuto nell'art. 5, c. 3°, dello Statuto regionale («Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive»).

[88] Laddove si afferma che «non si possa affermare la non vincolatività delle disposizioni richiamate dai ricorrenti», in particolare «per essere queste inserite in un atto-fonte, dotato complessivamente dell'attributo della giuridicità, che non può non caratterizzare tutte le disposizioni di cui esso si compone» (par. 3).

regionale i principi e i valori fondamentali della Costituzione […] che, evidentemente, non possono che vincolare in egual modo le scelte del legislatore, sia esso nazionale che locale». Fra questi valori «vi è, in primo luogo, il principio democratico il quale impernia di sé l'intero ordinamento, imponendo, come suo primo corollario, il carattere elettivo e rappresentativo degli organi di vertice e, come suoi inderogabili capisaldi, la libertà di voto e la eguaglianza di trattamento degli elettori e degli eletti» (par. 3).

In tal modo, il Collegio fa proprio quell'orientamento dottrinale il quale ha auspicato che gli organi di garanzia statutaria pongano a fondamento delle proprie pronunce anche i principi generali (come quelli contenuti nell'art. 3) e le finalità principali (art. 4) dello Statuto regionale[89]. Di fatto, però, la pronuncia dell'organo di garanzia statutaria ha finito per estendersi ai profili di legittimità costituzionale della legge elettorale, con ciò confermando l'intuizione di quella parte della dottrina che ha messo in guardia dai rischi di sovrapposizione tra valutazione di "statutarietà" e giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale[90], tanto più in un caso come quello in esame, in cui non è da escludere un futuro intervento della Corte costituzionale.

Da ultimo, non può non essere valutata negativamente la l. reg. n. 75/2014 che, presentata come legge di interpretazione autentica dell'art. 11, c. 3°, della l. reg. n. 51/2014, si propone in realtà di estendere il discutibilissimo meccanismo dell'esenzione dalla raccolta delle firme[91] anche alle liste che siano espressione di singoli componenti del gruppo misto (anche sull'improprietà di tale locuzione non vi è necessità di insistere), in tal modo dando luogo ad una fattispecie che configura un privilegio non giustificabile.

Sempre sul piano istituzionale di grande rilievo appare la l. reg. n. 1/2015, con la quale sono stati ridefiniti gli strumenti e la procedura di programmazione a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 126/2014 che, come è noto, ha apportato ampie modifiche al d.lgs. n. 118/2011 a seguito dello spostamento della potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato in forza della l. cost. n. 1/2012.

Peraltro, il d.lgs. n. 126/2014 ha interpretato tale titolo competenziale, invero non privo di ambiguità, come sinonimo di "ordinamento contabile delle Regioni e degli enti locali"[92] fino al punto di individuare analiticamente anche per le prime gli strumenti di programmazione, i loro contenuti, la tempistica della loro approvazione[93].

---

[89] R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli Statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti 2009*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 81.

[90] A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *le Regioni*, 2006, p. 1059 ss.

[91] Esenzione che pone di per sé un problema di legittimità costituzionale: sul punto, sia consentito un rinvio al mio *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno internazionale SISE*, ed. Sise, Torino, 2010, p. 93 ss.

[92] A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria*, cit., in particolare p. 76 ss.

[93] Sul punto, per tutti, M. NARDINI, *Il d.lgs. 126/2014: l'«armonizzazione» dei bilanci regionali nel quadro del nuovo principio di «equilibrio» ed i riflessi sull'autonomia del Consiglio*, in *le Regioni*, 2014, p. 1031 ss.

Nonostante questo intervento legislativo statale caratterizzato da una *ratio* decisamente centralistica, la l. reg. n. 1/2015 ha ribadito il ruolo centrale della programmazione, affermato dallo Statuto (art. 46) e, in questo ambito, del Programma regionale di sviluppo (art. 7) inteso «come atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale» che, in coerenza con il programma di governo di cui all'articolo 32 dello Statuto, definisce: *a*) il contesto strutturale, con l'analisi degli elementi principali dello sviluppo regionale; *b*) le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale; *c*) le strategie di intervento, con i conseguenti obiettivi generali e gli indirizzi per le politiche settoriali; *d*) il quadro delle risorse attivabili nel corso della legislatura; *e*) l'indicazione degli eventuali piani di settore regionali da elaborare nel corso della legislatura e di quelli previsti dalla normativa nazionale o dell'Unione europea e, come si dirà (par. 9), *f*) il programma di azione normativa di cui all'art. 3 della l. reg. n. 55/2008.

Da parte sua il DEFR (Documento di economia e di finanza regionale, sostitutivo del DAP) è qualificato come «atto di indirizzo programmatico economico finanziario dell'attività di governo della Regione per l'anno successivo, con proiezione triennale, e costituisce strumento di supporto al processo di previsione, nonché alla definizione del bilancio di previsione e della manovra finanziaria con le relative leggi collegate» (c. 1°). In particolare, esso «aggiorna il contesto strutturale del PRS e definisce le priorità programmatiche per l'anno successivo, da perseguire in coerenza con gli obiettivi del PRS» e degli strumenti di programmazione regionale e fornisce una prima indicazione degli interventi da realizzare.

Rimane però il dato incontrovertibile che la l. reg. n. 1/2015 è in pratica una legge di attuazione del d.lgs. n. 126/2014 e dei suoi numerosi allegati[94], tanto che lo stesso preambolo alla legge regionale è costretta ad ammettere che, con riferimento alla contabilità regionale « è necessario legiferare nei limitati spazi residuati alla competenza regionale dopo le modifiche apportate al d.lgs. 118/2011» (n. 6).

Tuttavia, essa rimane una legge comunque rilevante anche nella parte in cui prevede strumenti di valutazione degli strumenti di programmazione (art. 20) e di monitoraggio delle politiche settoriali regionali individuate dal PRS e dal DEFR (art. 22).

Rimangono però sullo sfondo ancora nodi irrisolti, quali la lunghezza dell'iter di approvazione degli strumenti di programmazione[95], l'intreccio delle competenze di Ministeri, Giunta e Consiglio regionale nell'adozione di alcuni di essi[96], i loro rapporti con la legislazione regionale.

Infine, alcune considerazioni sulla nuova legge recante «norme per il governo del territorio» (l. reg. n. 65/2014). Si tratta della legge più vasta e complessa dell'ordinamento regionale toscano, essendo composta da 256 articoli e due allegati.

---

[94] In particolare l'allegato 4/1 che costituisce un fitto tessuto di principi e di regole relative alla programmazione regionale.

[95] Cfr., nel Rapporto, M.C. TOSETTO, *La programmazione di fine legislatura*, p. 129 ss.

[96] Si fa riferimento alle difficoltà dell'attività di "copianificazione" su cui si sofferma G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 22.

È intanto da rimarcare come un dato assolutamente positivo il fatto che l'Assemblea sia riuscita ad approvare una proposta di legge così articolata (di fatto un testo unico novativo, pur non essendo stato adottato ai sensi dell'art. 44 dello Statuto regionale), quando è facile immaginare che a livello statale si sarebbe fatto ricorso senz'altro alla delega legislativa.

Ovviamente, l'approvazione di una legge tanto complessa ha comportato un esame della proposta di legge non privo di elementi di caoticità, esaltate dall'entrata in vigore *medio tempore* di nuovi decreti legge (d.l. n. 69/2013, convertito dalla l. n. 98/2013; d.l. n. 133/2014, convertito dalla l. n. 164/2014) che hanno indotto la Giunta alla presentazione nel febbraio 2014 di un "maxiemendamento" recante la disciplina di più ambiti materiali. Come si legge nel Rapporto, la proposta di legge è stata licenziata dalla VI Commissione permanente con ben 26 articoli aggiuntivi e altri importanti emendamenti sono stati approvati dall'Aula, tanto che il lavoro di coordinamento formale è stato tanto significativo da risultare problematico (il mandato agli uffici è stato formulato in termini tali da consentire l'eliminazione di articoli)[97].

Dal punto di vista della redazione, mi permetto di sottolineare un paio di punti.

In primo luogo, luogo, opportunamente la l. reg. n. 65/2014 reca un articolo (art. 254) con un lungo elenco di leggi o di parti di legge abrogate a decorrere dall'entrata in vigore della stessa l. reg. n. 65/2014. Si tratta di una scelta opportuna e positiva nell'ottica di una buona tecnica legislativa; qualche perplessità è la formula abrogativa utilizzata nel comma 1 («A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni») che è un modo quantomeno per ridimensionare il significato istituzionale di tale articolo (la locuzione "in particolare" vale a non escludere l'eventualità di ulteriori abrogazioni tacite).

Condivisibile è stata la scelta di un vasto apparato di norme transitorie (artt. 222 ss.), anche allo scopo di consentire agli enti locali di adeguarsi alle nuove previsioni[98], e della valorizzazione del potere regolamentare della Giunta, con la previsione della perdurante vigenza di molti regolamenti anteriori, allo scopo di evitare lacune (art. 245). Peraltro, la struttura almeno parzialmente delegificante della l. reg. n. 65/2014, pure in astratto apprezzabile, sconta almeno due problemi: il ricorso ad atti attuativi sostanzialmente normativi del Consiglio regionale (cfr. *infra*, par. 10) che, in un caso sembra violare la riserva di legge di cui all'art. 118, c. 2°, Cost.: il riferimento è all'art. 151, il quale prevede che l'esercizio della funzione autorizzatoria di cui agli artt. 146, 153 e 154 possa essere delegato dalla Regione ad altri enti[99] con deliberazione del Consiglio regionale.

---

[97] D. FERRARO, *Politiche per il governo del territorio*, cit., p. 108.

[98] Sulla rilevanza delle norme transitorie cfr., per tutti, V. BONCINELLI, *Alcune note a margine in tema di norme transitorie*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., p. 43 ss.

[99] Ovvero province; città metropolitana; enti parco; comuni associati, purché ricadenti nello stesso ambito paesaggistico individuato dal PIT; ai comuni singoli, purché dotati di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche (comma 1).

8. Le revisioni statutarie

Nel corso del 2014 il Consiglio ha esaminato diverse proposte di revisione statutaria, alcune delle quali hanno riguardato aspetti non irrilevanti soprattutto sul piano del funzionamento del Consiglio (per le altre si rinvia integralmente alle considerazioni contenute nel Rapporto[100]).

Il pensiero corre innanzitutto alla revisione dell'art. 10, c. 2°, con la quale è stata resa facoltativa l'elezione del portavoce dell'opposizione (art. 1, l. reg. stat. n. 5/2015).

Si tratta di una modifica di non poco conto, se si considera che proprio la garanzia di adeguate prerogative delle opposizioni è stata una delle coordinate fondamentali dello Statuto regionale, in quanto individuata anche come un correttivo nel quadro della sostanziale conferma della forma di governo prevista dalla l. cost. n. 1/1999[101].

Le ragioni di tale correzione di rotta sono insieme politiche e istituzionali.

Sul piano politico, la previsione di un portavoce dell'opposizione, in tanto non pone problemi in quanto in Consiglio vi sia un unico polo di opposizione; viceversa, laddove, come nella X legislatura le opposizioni siano più di una e non omogenee, la carica di portavoce rischia di non esprimere più una rappresentanza unitaria dei gruppi non collegati al Presidente eletto[102]. Sul piano istituzionale, il portavoce dell'opposizione è un organo ben concepibile nella prospettiva di una evoluzione della forma di governo regionale secondo una logica avversariale, ma, come si è detto (par. 7), ciò non corrisponde alla prassi più recente.

Una seconda revisione ha riguardato l'art. 12, con l'inserimento di un comma 2-*bis*, ai sensi del quale «il regolamento interno disciplina i casi di cessazione anticipata dalla carica del presidente del consiglio per dimissioni, decadenza, mozione di sfiducia o altra causa» (art. 1, l. reg. stat. n. 6/2015).

Come si legge nel Rapporto, tale revisione si giustifica allo scopo di «di evitare lacune ordinamentali nella disciplina del funzionamento degli organi che sono essenziali allo svolgimento delle funzioni consiliari»[103]. È però appena il caso di osservare come la formulazione della disposizione non sia particolarmente felice, poiché il rinvio al regolamento per la disciplina dei casi di cessazione anticipata si accompagna alla diretta predeterminazione degli stessi (dimissioni, decadenza, mozione di sfiducia, altra causa). Tra l'altro, appare forse impropria la previsione di una mozione di sfiducia al Presidente, non solo e non tanto per la posizione istituzionale dello stesso, ma perché tale stru-

[100] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 9 ss.

[101] Sul punto, per tutti M. RUBECHI, *Art. 10*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 77 ss.; G. PERNICIARO, *Lo "statuto dell'opposizione" in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2010, p. 87 ss.

[102] È però il caso di ricordare che nella X legislatura il portavoce dell'opposizione è stato designato nella persona del candidato Presidente della Lega Nord (ovvero del candidato più votato dopo il Presidente eletto).

[103] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 10.

mento istituzionalmente mira a provocare l'obbligo di dimissioni dell'Esecutivo o, a livello statale, anche di singoli Ministri[104].

Infine, una terza revisione ha investito l'art. 16, c. 2°, che è stato integrato nel senso di consentire il mantenimento di un gruppo "monocellulare" anche qualora rimanga in esso un unico componente «per effetto di successive riduzioni di componenti, di un gruppo in origine costituito da più eletti di una lista presentata alle elezioni regionali» (art. 1, l. reg. stat. n. 56/2015).

Si tratta di una modifica comprensibile ma che finisce per consolidare il fenomeno, certo non fisiologico, dei gruppi "monocellulari" che anche la legislazione statale tende a scoraggiare (si pensi all'art. 2, c. 1°, lett. *g*, d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012).

9. La legislazione di manutenzione

Come si è accennato (par. 7), la maggior parte della legislazione è qualificabile "di manutenzione"[105].

Occorre sottolineare che questa espressione non sottintende affatto un giudizio negativo.

In primo luogo, la locuzione "manutenzione" ha una latitudine più ampia rispetto a quella desumibile dall'art. 13 della l. reg. n. 55/2008[106]. Come è stato autorevolmente sostenuto, l'espressione "manutenzione" legislativa è concettualmente complessa, alludendo, in particolare, alle attività di esecuzione di una decisione legislativa di per sé compiuta «quando però il tenore di essa implica che le conseguenze pratiche sul libro delle leggi debbano essere determinate attraverso operazioni interpretative più o meno

---

[104] Il nuovo regolamento interno del Consiglio (reg. 24 febbraio 2015, n. 27) prevede sul punto (art. 4, c. 5°) che «la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio è approvata con il voto favorevole dei due terzi dei componenti del Consiglio».

[105] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 27 ss.; C. PARADISO, *Produzione e qualità della legislazione*, cit., p. 222-223.

[106] Ai sensi di tale articolo, «1. Il Consiglio e la Giunta, nell'esercizio delle rispettive competenze, assicurano la costante manutenzione dell'ordinamento normativo regionale, in particolare per quanto attiene a:

a) la correzione di errori materiali o imprecisioni;

b) l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni;

c) l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali;

d) l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale;

e) l'interpretazione autentica di disposizioni regionali.

2. Con un'unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia».

L'art. 13 della l. reg. n. 55/2008 è stato modificato dall'art. 35 della l. reg. n. 75/2009.

complesse, sia del testo stesso della decisione, sia del diritto anteriormente vigente»[107]. Nei casi in questione, si sono poi distinti casi in cui «si tratta pur sempre di un problema di esecuzione della decisione legislativa e quelle in cui tale esecuzione richiede invece l'adozione di decisioni che vanno oltre quella già presa». In questo secondo caso, «il compito di decidere i nuovi sviluppi che la riforma legislativa debba eventualmente produrre non può che spettare all'organo titolare della funzione legislativa»[108].

Le ragioni dell'espansione della legislazione regionale di manutenzione sono ben evidenziate nella *Relazione di sintesi* del Rapporto, ovvero: *a*) l'applicazione (ritenuta «di natura virtuosa») del principio di modifica, integrazione e abrogazione espressa dei testi unici imposta dall'art. 44 dello Statuto regionale[109]; *b*) il fatto che l'orizzonte delle materie regionali è interamente normato «dimodoché i nuovi interventi legislativi al fine di evitare stratificazioni normative, correttamente procedono all'introduzione delle nuove norme nell'ambito delle discipline legislative di riferimento vigenti»; *c*) la volatilità delle leggi regionali nel più recente periodo, «che obbliga il legislatore regionale a ripetuti interventi ravvicinati, sia sul piano istituzionale che sul piano economico»[110].

Come si evince dal Rapporto, nel 2014 ben 47 leggi (ovvero il 66,2% del totale) sono ascrivibili a leggi di manutenzione[111], «essendo state formulate come leggi di modifica testuale, finalizzate all'implementazione e correzione di discipline vigenti»[112].

Di per sé quindi, una legislazione che privilegi l'abrogazione espressa appare un fattore positivo per l'ordinamento regionale, quantomeno sul piano della certezza del diritto, tanto che a livello statale, come è noto, l'art. 13-*bis*, c. 1°, lett. *a*), della l. n. 400/1988 prevede, quale direttiva generale ma non vincolante[113], che «ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate».

È poi evidente che una legge di manutenzione può tranquillamente "mascherare" una vera e propria riforma settoriale, come nel caso della l. reg. n. 44/2014 in materia sanitaria o della l. reg. n. 45/2014, in materia di sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

---

[107] A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 15.

[108] A. PIZZORUSSO, *La manutenzione*, cit., p. 16.

[109] Sul quale, in particolare, S. PANIZZA, E. STRADELLA, Art. 44, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 216 ss.

[110] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 28.

[111] Cfr., nel Rapporto, i dati riportati da C. PARADISO, *Produzione e qualità della legislazione*, cit., p. 212.

[112] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 28.

[113] In effetti, il comma 2 prevede sì che «le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito», ma in quanto contenuto in una legge ordinaria, esso non può imporsi alla legislazione successiva (sul punto, per tutti, P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un* factotum, in M. CAVINO, L. CONTE, a cura di, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 36 ss.).

La legislazione in questione pone, peraltro, il problema dell'"eccesso della novellazione" che in particolari casi ha dato luogo ad esiti paradossali, quali testi unici (ma anche semplici atti legislativi) modificati numerose volte[114].

In questo senso, l'"eccesso di manutenzione" finisce inevitabilmente per porre l'esigenza di un intervento di riordino organico su leggi troppo ampiamente e troppo frequentemente modificate[115], con il rischio di manipolazione dei testi che, in almeno un caso (la l. reg. n. 35/2000, relativa agli interventi regionali in materia di attività produttive e competitività delle imprese) ha condotto alla "trasformazione" di una legge in una sorta di "testo unico" *extra ordinem*[116].

Come si è accennato, anche la manutenzione è, almeno in parte, figlia dell'emergenza regolativa che sta connotando pesantemente la legislazione nel più recente periodo.

L'emergenza regolativa ha inciso in modo significativo sia sul piano del procedimento legislativo, sia sul piano dei contenuti della legislazione.

Dal primo punto di vista, non sono poche (ben 18) le leggi regionali approvate direttamente dall'Aula, senza la previa sottoposizione alle Commissioni di merito. Come osserva la Relazione di sintesi[117], tale procedura non trova una disciplina nel regolamento interno del Consiglio approvato nel 2010[118], e ciò costituisce un problema nella misura in cui lo Statuto regionale prevede espressamente «in casi straordinari di necessità e urgenza, l'esame diretto delle proposte in consiglio» (art. 24, c. 3°)[119], ma tale procedura è demandata espressamente al regolamento interno del Consiglio. Per inciso, tale lacuna è colmata nel nuovo regolamento interno del Consiglio (in vigore dall'inizio della X legislatura[120]) che dedica all'esame diretto delle proposte una previsione invero piuttosto laconica (art. 126, c. 6°)[121].

Oltre a eliminare la fase istruttoria nel loro procedimento di formazione[122], le leggi in questione recano tutte la clausola della loro entrata in vigore il giorno successivo a quel-

---

[114] Si pensi al codice del commercio (l. reg. n. 28/2005) o al testo unico in materia di educazione ed istruzione (l. reg. n. 32/2002) o, ancora, alla legge sul sistema sanitario regionale (l. reg. n. 44/2014).

[115] Si vedano, a tale proposito, i casi riportati in G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 27 ss.

[116] In effetti come si legge nel Rapporto, la l. reg. n. 72/2014 ha introdotto nella l. reg. n. 35/2000 un intero titolo relativo alla «Costituzione e sviluppo di imprese di giovani, donne, lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali»: C. PRINA RACCHETTO, *Politiche per lo sviluppo economico*, p. 73.

[117] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 29-30.

[118] Si tratta del Regolamento 27 gennaio 2010, n. 21.

[119] Sull'art. 24 dello Statuto regionale sia consentito un rinvio al mio *Art. 40*, cit., p. 201.

[120] Si tratta, come si è detto (nt. 104), del Regolamento 24 febbraio 2015, n. 27.

[121] Tale disposizione prevede: «La conferenza di programmazione dei lavori, in relazione agli specifici motivi d'urgenza riconosciuti, può stabilire eccezionalmente, sempre con la maggioranza di cui al comma 4 (ovvero con il voto favorevole della maggioranza dei presidenti dei gruppi consiliari che rappresentino almeno i due terzi dei consiglieri), termini più brevi di quelli di cui allo stesso comma 4, oppure che la proposta sia esaminata direttamente dal Consiglio, previo inserimento nell'ordine del giorno della seduta di cui all'articolo 87. In quest'ultimo caso, le schede di legittimità e di fattibilità di cui all'articolo 150 sono distribuite ai consiglieri all'inizio della seduta (art. 126, comma 6)».

[122] Con ciò derogando a quella centralità del ruolo delle Commissioni permanenti desumibile dal regolamento interno del Consiglio: sul punto, in particolare, P. MILAZZO, *Il nuovo regolamento del*

lo della pubblicazione, mentre non sono pochi (12) i casi di entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione[123].

In totale i casi di entrata in vigore anticipata riguardano ormai non solo le leggi approvate con procedura di urgenza ma addirittura quasi la metà della produzione legislativa del 2014 (34 leggi, pari al 47,8%)[124].

Sul punto, è vero che l'art. 43, c. 1°, dello Statuto regionale, ricalcando l'art. 73 Cost., prevede che «le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento»; tuttavia, non si può non osservare che l'anticipata entrata in vigore delle leggi (soprattutto nei 12 casi di entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione) non può non destare perplessità alla stregua della *ratio* della *vacatio legis*[125], per cui l'abbreviazione, o peggio l'eliminazione di essa «non si giustifica se non in casi di effettiva urgenza», per cui «la Corte costituzionale potrebbe e dovrebbe sindacare gli abusi evidenti, cosicché anche sul piano della legittimità la *vacatio legis* non potrebbe essere diminuita o annullata senza vera e fondata ragione»[126].

Ciò detto, l'emergenza regolativa ha inciso in modo non positivo anche sui prodotti legislativi, determinando complessivamente un arretramento nelle politiche di programmazione dell'attività legislativa, oltre che nelle politiche relative alla qualità della legislazione sulle quali la Regione Toscana ha puntato ormai da anni.

Sul primo punto, come si è ricordato (par. 7), la recente l. reg. n. 1/2015 continua a prevedere (art. 7, c. 1°, lett. *f*) che il Programma regionale di sviluppo (PRS), in quanto atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale, è chiamato a definire, tra l'altro, «il programma di azione normativa», nel quale, ai sensi dell'articolo 3, c. 1°, della l. reg. n. 55/2008, «sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale, volti sia al riordino che all'innovazione, secondo i principi della presente legge». Tuttavia, è chiaro che la continua "rincorsa" della normazione in nome dell'urgenza mina alla radice ogni proposito di definire in modo ordinato una programmazione dell'attività normativa che sola può garantire fino in fondo il rispetto delle regole preposte alla qualità della stessa.

Ed infatti il Rapporto attesta che nel corso del 2014 non sono stati infrequenti gli interventi di modifica a leggi precedenti giustificati da problemi applicativi o comunque da incertezze interpretative che hanno determinato esigenze, più o meno celeri, di correzione: non è poi mancata una legge, la n. 52/2014 intervenuta al solo scopo di correggere un errore materiale, per di più in materia finanziaria[127].

Consiglio regionale della Toscana nel contesto statutario: profili dell'organizzazione consiliare, in *Studi parl. pol. cost.*, 2010, p. 78 ss.

[123] C. PARADISO, *Produzione e qualità della legislazione*, cit., p. 226-227.

[124] C. PARADISO, *Produzione e qualità della legislazione*, cit., p. 226.

[125] Sulla quale, per tutti, M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, Cedam, Padova, 1986.

[126] G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 71.

[127] Da qui il titolo della legge: «Correzione di errore materiale. Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2014, n. 46 (Disposizioni di carattere finanziario. Modifiche alle l.r. 1/2009, 65/2010, 66/2011, 8/2012, 77/2012, 77/2013, 79/2013)».

Ancora, non sono mancati casi di proposte di legge "omnibus" anche di carattere settoriale[128] che, però, sono stati arginati grazie al prezioso lavoro dell'Ufficio legislativo del Consiglio. Così nel caso della proposta di legge poi divenuta la l. reg. n. 46/2014, recante disposizioni di carattere finanziario, è stato deciso lo stralcio delle disposizioni "intruse"[129], come si legge nel Rapporto «al fine di garantire una sede dedicata in maniera specifica alle sole decisioni finanziario-contabili della Regione, incidenti sulla legge di bilancio e al fine di evitare la predisposizione di *leggi omnibus* che non solo creano disordine legislativo ma anche un *vulnus* istituzionale in quanto alterano l'assetto delle Commissioni di merito»[130].

10. La produzione regolamentare

Anche riguardo alla produzione regolamentare gli elementi di continuità appaiono decisamente prevalenti[131].

In primo luogo, il rapporto tra leggi e regolamenti appare sostanzialmente rispettoso dei principi di legalità e di preferenza della legge, essendo ormai superata la stagione della delegificazione che in Toscana si è manifestata all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999 e prima dell'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale.

Un secondo, importante fattore di continuità è dato dal fatto che la legislazione toscana appare sufficientemente attenta a rispettare forma e contenuto regolamentare: gli atti normativi ma di forma non regolamentare sono sporadici ma non del tutto assenti. Residuano infatti atti sostanzialmente normativi della Giunta ma anche del Consiglio, come ad esempio nella nuova legge sul governo del territorio (l. reg. n. 65/2014)[132].

Evidentemente, si tratta di fenomeni problematici, alla stregua di quanto previsto dall'art. 42, c. 3°, dello Statuto, che limita i regolamenti di competenza del Consiglio regionale a quelli di attuazione delle leggi statali, ai sensi dell'art. 117, c. 6°, Cost.[133].

Un terzo fattore di continuità è dato dal coinvolgimento forte delle Commissioni consiliari nel procedimento di approvazione dei regolamenti della Giunta: il Rapporto

---

[128] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 27 ss.

[129] Poi confluite in quattro distinte proposte di legge (nn. 336, 341, 342, 343).

[130] G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, cit., p. 31.

[131] Si vedano i dati del Rapporto riportati nel paragrafo curato da M. MINGIONI, *L'attività regolamentare*, p. 253 ss.

[132] Si pensi all'art. 184, c. 4° (ai sensi del quale « 4. Con deliberazione, il Consiglio regionale individua: *a*) le opere di urbanizzazione secondaria per le quali i comuni possono concedere un contributo ai soggetti realizzatori; *b*) i criteri generali per l'erogazione del contributo di cui alla lettera *a*)» e all'art. 248, c. 1° («Il Consiglio regionale definisce i criteri e le modalità di installazione di determinate tipologie di impianti nelle aree diverse dalle aree non idonee individuate ai sensi della legge regionale 21 marzo 2011, n. 11 (Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 "Disposizioni in materia di energia" e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio"), che costituiscono elemento per la valutazione positiva dei progetti nel rispetto della normativa statale»).

[133] Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2009*, cit., in particolare p 34 ss.

attesta che le Commissioni hanno espresso il loro parere per tutti i 20 regolamenti deliberati nel 2014 e che l'Esecutivo regionale ha recepito le proposte delle Commissioni in 9 casi su 10 (un solo caso vede un adeguamento parziale)[134]. Appare così confermata una linea di collaborazione tra Consiglio e Giunta nell'esercizio della potestà regolamentare che appare un dato da rimarcare ma che in prospettiva potrebbe risultare problematico ove finisse per determinare un fenomeno di "co-normazione", tale da appannare le rispettive responsabilità in ordine all'adozione dell'atto (ma la prassi toscana non sembra giustificare questa preoccupazione)[135].

Un ultimo fattore di continuità riguarda il tempo di approvazione dei regolamenti che risulta piuttosto contenuto (la media è di 68 giorni)[136]. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza nella misura in cui un procedimento troppo prolungato e farraginoso rischia di alimentare due tentazioni entrambe da evitare, ovvero l'inserimento nelle leggi anche di contenuti regolamentari o la "fuga" verso atti pararegolamentari, in violazione dello Statuto regionale e della l. reg. n. 55/2008.

[134] M. MINGIONI, *L'attività regolamentare*, cit., p. 256-257.

[135] Sul punto, con riferimento all'esperienza statale riferita alla delegazione legislativa, cfr., per tutti, A. DI CAPUA, E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV Legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV Legislatura*, Cedam, Padova, 2009, p. 29 ss.

[136] M. MINGIONI, *L'attività regolamentare*, cit., p. 256.