

LO STATO DI ATTUAZIONE DEL NUOVO STATUTO REGIONALE DELLA TOSCANA

di ALBERTO CHELLINI*

La settima legislatura regionale, conclusasi nel 2005, era stata interamente dedicata alla elaborazione del nuovo Statuto della Regione. La riforma statutaria, conseguente alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che ha attribuito agli statuti regionali la determinazione della forma di governo della regione e la scelta in merito alla modalità di nomina del presidente, si è poi estesa ad una completa riscrittura di tutto il testo statutario, a trenta anni di distanza dalla sua prima approvazione.¹

L'attuale legislatura regionale, l'ottava della serie, ormai entrata nella sua fase finale, si è caratterizzata per l'approvazione delle numerose leggi e norme regolamentari attuative dello Statuto e da esso direttamente o indirettamente previste.

Tale opera, per la nostra regione, è ormai pressoché interamente conclusa, anche se, in alcuni casi le leggi approvate non hanno ancora avuto una piena applicazione. Può dirsi, comunque, che il nuovo ordinamento regionale, profondamente innovato rispetto a quello precedente, è compiutamente in essere ed esposto alla verifica della sua concreta operatività.

L'attuazione ha riguardato tutti i profili fondamentali che caratterizzano il nuovo Statuto e sui quali si sono innestate le maggiori novità: il riequilibrio della forma di governo, per garantire il ruolo consiglio regionale rispetto alla forza politica del presidente eletto direttamente e non più legato da un rapporto fiduciario con il consiglio; il rafforzamento delle garanzie per le minoranze; le nuove forme di partecipazione dei cittadini e delle loro aggregazioni alla determinazione delle politiche regionali; l'aggiornamento del catalogo dei diritti e dei principi sui quali orientare l'azione regionale.

Partendo da quest'ultimo aspetto, è noto come la Corte costituzionale sia intervenuta, a seguito dell'impugnativa dello Statuto da parte del governo, con la sentenza 372/2004, salvando le norme di principio e di finalità dello Statuto ma a prezzo di una sorta di loro "declassamento" a disposizioni di mero significato politico-culturale, prive di una effettiva forza normativa, prescrittiva e vincolante.

Tuttavia, se ciò può essere vero sul piano del rapporto che queste norme hanno con l'ordinamento costituzionale, è pur vero che esse sono comunque parte dell'ordinamento statutario regionale ed orientano le politiche regionali e la legislazione ad esse diretta.

Proprio all'attuazione di alcune delle finalità prioritarie espresse dall'articolo 4 dello Statuto, in un elenco di lettere da a) fino a z) - nel quale ai più consolidati diritti al lavoro, alla salute e simili si uniscono i c.d. diritti di nuova generazione, attinenti a temi

* Coordinatore dell'area legislativa del Consiglio regionale della Toscana.

¹ Per una articolata analisi del nuovo Statuto toscano: P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005.

quali l'ambiente, l'informazione, l'accoglienza – sono rivolte, in particolare, due rilevanti leggi approvate nel 2009: la legge regionale 2 aprile 2009, n. 16 “Cittadinanza di genere” e la recentissima legge regionale 9 giugno 2009, n. 29 “Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana”

Con la prima, una sorta di *legge quadro delle politiche di genere*, volta ad orientare tutta l'azione regionale, sono state introdotte modifiche trasversali a numerose normative di settore ed ai contenuti necessari di molteplici atti programmatici, al fine di assicurare, nelle politiche regionali e nella relativa strumentazione dispositiva, la specifica valorizzazione e considerazione dei profili di genere.

Con la seconda - certamente la più contrastata legge dell'intera legislatura, contro la quale è stato attuato anche un inedito e prolungato ostruzionismo da parte dell'opposizione, che ha rappresentato una difficile prova di tenuta per le norme del regolamento interno dell'assemblea regionale, norme rivelatesi per più aspetti non sufficientemente coordinate tra loro e di non univoca interpretazione – sono stati previsti interventi di accoglienza e assistenza a favore delle persone immigrate, ivi comprese, per alcuni limitati profili di emergenza, anche quelle non provviste di permesso di soggiorno e quindi in situazione di irregolarità.

Sempre in tema di diritti, è comunque da osservare che non è stata ad oggi elaborata una specifica procedura per l'attuazione dell'interessante previsione dell'articolo 5 dello Statuto, quella che prescrive la verifica periodica dello stato di attuazione dei principi e dei diritti affermati dallo Statuto stesso. Si tratta di una disposizione evidentemente volta a dare concretezza e continuità all'affermazione dei diritti, proprio in modo da non relegare tale affermazione a mera enunciazione di principio, priva di effettiva incidenza nell'azione regionale. Non mancano certo, al riguardo, momenti di verifica e di confronto, attraverso convegni, dibattiti, dichiarazioni in aula e simili, ma è da ritenere che lo spirito della norma statutaria intendesse riferirsi ad un più organico e sistematico approccio al tema dei diritti, idoneo a seguirne in modo costante e partecipato l'evoluzione all'interno dell'ordinamento e della società regionali.

Il tentativo di realizzare una forma di governo equilibrata e non eccessivamente “presidenzialista” ha rappresentato certamente lo sforzo di maggiore portata compiuto nell'elaborazione dello Statuto. Se molteplici ragioni di carattere politico hanno reso sostanzialmente obbligata per il legislatore statutario la scelta di confermare l'elezione diretta del presidente della regione, fortissimo era, nel medesimo legislatore, il timore che tale scelta sancisse un definitivo ed irrimediabile declino del ruolo dell'assemblea elettiva.

Da qui l'elaborazione di nuovi strumenti, spesso di carattere procedurale, posti a presidio del ruolo del consiglio, tra i quali, in particolare, possono essere ricordati:

- a) l'espressione di un voto consiliare, ancorché non propriamente “fiduciario”, sul programma di governo illustrato dal presidente eletto al consiglio nella sua prima seduta (art. 32 St.);
- b) la possibile espressione del *non gradimento* consiliare nei confronti di un singolo assessore, con il conseguente obbligo del presidente di comunicare

- entro venti giorni al consiglio le sue *motivate decisioni* al riguardo (art. 36 St.);
- c) il parere sui bilanci preventivi degli enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti dalla regione (artt. 11 e 37 St.);
 - d) il parere obbligatorio della commissione consiliare competente per materia, da rilasciarsi nel termine tassativo di trenta giorni, sullo schema di regolamento di attuazione delle leggi regionali, di competenza della giunta (art. 42 St.);
 - e) la preventiva informazione al consiglio, mediante un documento preliminare, dell'avvio delle fasi formali di concertazione o confronto che la giunta intenda avviare con i soggetti istituzionali e sociali, con la conseguente possibilità per il consiglio di esprimere a tale riguardo specifici atti di indirizzo (art. 48 St.);
 - f) il controllo anche preventivo del consiglio sulle nomine regionali di competenza del presidente della giunta (art. 50 St.);
 - g) la partecipazione del consiglio, con le modalità previste dalla legge regionale, alle attività regionali inerenti la formazione e l'attuazione degli atti comunitari (art. 70 St.).

Fatto salvo il non gradimento su un singolo assessore, che non si è mai fin qui concretamente prodotto, tutti gli altri istituti sopra citati hanno avuto concreta attuazione formale nelle procedure consiliari, sorrette anche da alcune opportune integrazioni del regolamento interno del consiglio approvate subito dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto², mentre le modalità della partecipazione del consiglio alle attività di rilievo comunitario sono state più recentemente definite con la legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione Toscana).

Quel che è da valutare è quindi se sul piano sostanziale questi nuovi istituti abbiano dimostrato o meno una effettiva incisività.

Il giudizio, ad una sommaria valutazione d'insieme, sembra dover essere differenziato. Se, infatti, il parere preventivo del consiglio sui regolamenti di giunta ha mostrato di produrre, in alcuni casi, effettive osservazioni di merito, con conseguenti significative modifiche nel testo definitivamente approvato rispetto alla formulazione dello schema preliminare, appare invece ancora assai poco significativa l'incidenza del consiglio nell'orientamento preliminare alla concertazione. Questo istituto era stato valutato, nel dibattito statutario, come uno degli elementi più interessanti del nuovo

² Numerose modifiche al regolamento interno dell'assemblea regionale, attuative delle disposizioni statutarie richiamate nel testo, sono state approvate con deliberazione del consiglio del 12 dicembre 2006. Non è stata invece ancora effettuata la riforma organica dello stesso regolamento interno, attribuita alla competenza di una commissione speciale. Già si è sopra rilevato come tale riforma appaia assolutamente opportuna per assicurare il complessivo aggiornamento e coordinamento di un testo regolamentare risalente al 1973 ed a più riprese oggetto di successive modifiche ed integrazioni su singole parti.

ordinamento, in quanto introduceva, per la prima volta ed in modo originale nel panorama nazionale, un ruolo consiliare nelle procedure concertative, ritenute, a ragione, tanto ineliminabili dalla funzione di governo, quanto insidiose per le competenze consiliari, per il loro effetto di mettere il consiglio davanti a proposte sostanzialmente “blindate” dal fatto stesso di essere state concertate con le categorie economico-sociali e con gli enti locali.

Tuttavia, questa prima fase di attuazione di questo nuovo istituto ha rivelato una scarsa propensione delle commissioni consiliari ad esprimere, sui documenti preliminari presentati dalla giunta, formali atti di indirizzo, come previsto dalle disposizioni statutarie. Nella pressoché totalità dei casi, il consiglio si limita a prendere atto delle intenzioni e degli orientamenti della giunta e pur evidenziando nel dibattito alcuni spunti critici o elementi da valutare, preferisce rinviarne l’approfondimento al momento in cui sarà presentata la formale proposta di legge o di programma, riservandosi su quella l’effettiva discussione. Con ciò sostanzialmente vanificando la portata innovativa di questa procedura³.

Occorre tuttavia temperare questo giudizio con un’altra considerazione. Tutti questi istituti agiscono essenzialmente sul piano politico e non si prestano ad essere valutati efficacemente in termini meramente tecnico-formali. Il loro maggior valore risiede, infatti, nel vincolare il presidente e la sua giunta a momenti di preventivo confronto politico con il consiglio. Quanto questo confronto pesi sulle decisioni finali dello stesso presidente e della sua giunta non si misura tanto sul piano degli atti formali, quanto su quello delle decisioni sostanziali che vengono assunte. In ogni caso, il fatto che tale confronto si produca – si debba proceduralmente produrre – è di per sé un fatto rilevante nell’assetto della forma di governo e, per quanto minimale, niente affatto scontato in un sistema di elezione diretta del capo dell’esecutivo. L’esperienza di molti consigli comunali dopo l’elezione diretta del sindaco è emblematica a tale proposito.

L’autonomia del consiglio regionale è un principio statutario che si collega strettamente a quanto sopra detto. L’attuazione di questo principio è stata affidata alla legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell’assemblea legislativa regionale)⁴

³ Emblematico, in questo senso, il caso del dibattito sul documento preliminare relativo alla proposta di quella che sarebbe poi diventata la già citata l.r. 26/2009, sulle attività europee ed internazionali della regione. In tale circostanza le commissioni consiliari competenti, pur evidenziando con precisione nel dibattito una specifica criticità della proposta (l’assenza di idonee previsioni sulle modalità di partecipazione del consiglio alla formazione degli atti regionali di rilievo comunitario ed internazionale) ritennero di non formalizzare un atto di osservazioni, nell’intesa (politica) che il punto sarebbe stato comunque affrontato al momento della presentazione della proposta di legge. Come poi effettivamente è avvenuto.

⁴ Alcune modifiche alla l.r. 4/2008 sono state introdotte con la successiva legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), al fine di mantenere unitariamente all’interno della legge sull’autonomia tutte le disposizioni relative al personale del consiglio, ivi compreso quello assegnato alle strutture speciali di assistenza ai gruppi ed agli organi politici consiliari.

ed al conseguente regolamento interno del consiglio 11 novembre 2008, n. 7 (Regolamento interno di organizzazione).

Il dato più significativo di questa legge – oltre all'introduzione della separazione dei ruoli organici tra consiglio e giunta, che costituisce una novità assoluta per la nostra regione ma che è invece un dato già da tempo presente in alcune altre realtà – è costituito dalla forte affermazione formale dell'autonomia finanziaria del consiglio. Se infatti la dotazione finanziaria del consiglio resta, ovviamente, derivata da una specifica posta del bilancio complessivo della regione, la quantificazione di tale dotazione viene rimessa in via esclusiva alla decisione autonoma dello stesso consiglio.

La legge dispone infatti che il consiglio, su proposta dell'ufficio di presidenza, approvi il proprio bilancio almeno sessanta giorni prima del termine previsto per la presentazione del bilancio della regione da parte della giunta, e che tale entità costituisca spesa obbligatoria da iscrivere in un'unica unità previsionale di base del bilancio regionale, da corrispondere in un'unica soluzione.

Nella determinazione del proprio fabbisogno, il consiglio è tenuto ad attenersi a tre fondamentali parametri di riferimento:

- a) la necessità di assicurare il pieno esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ivi comprese le nuove funzioni statutariamente previste e legislativamente attuate;
- b) l'andamento della spesa storica dell'ultimo triennio;
- c) i principi di coordinamento della finanzia pubblica nazionale e regionale.

All'interno di questi parametri, la decisione consiliare è formalmente del tutto autonoma e non contrattabile.

Sempre sul tema dell'autonomia consiliare, ma sotto un diverso aspetto, è anche da rilevare che - per effetto della disposizione dell'articolo 13, comma 2, dello Statuto come attuata dall'articolo 4 della l.r. 4/2008, qui in esame – il presidente del consiglio regionale acquisisce la rappresentanza in giudizio del consiglio *in ogni contenzioso connesso ad atti ed attività posti in essere da soggetti politici e tecnici del consiglio regionale nell'esercizio delle competenze attinenti all'autonomia consiliare*.

Per l'esercizio della rappresentanza, anche il presidente del consiglio, al pari di quello della giunta, si avvale del supporto tecnico dell'avvocatura regionale.

Si tratta di un elemento del tutto innovativo rispetto alla precedente e tradizionale rappresentanza unitaria incardinata sul presidente della giunta, elemento tanto più significativo in quanto contestuale ad un quadro, già più volte sottolineato, di generale rafforzamento politico del ruolo di quest'ultimo organo.

Nel complessivo equilibrio della forma di governo, lo Statuto opera una valorizzazione del ruolo del presidente dell'assemblea elettiva regionale, non solo con il conferimento della rappresentanza in giudizio ma anche, e soprattutto, con l'attribuzione della competenza in merito alla programmazione dei lavori consiliari nonché alla dichiarazione di improcedibilità delle proposte di legge, nei casi previsti dallo Statuto e

dal regolamento interno (art. 13 St.). Queste disposizioni sono state attuate da specifiche norme introdotte nel regolamento interno del consiglio⁵.

Il maggior ruolo del presidente del consiglio si accompagna anche ad un rafforzamento del ruolo dell'ufficio di presidenza. Questo trova riscontro nelle previsioni statutarie e nella già richiamata l.r. 4/2008, che attribuiscono a questo organismo la definizione della proposta di bilancio consiliare e della connessa relazione previsionale e programmatica., la definizione delle priorità e degli obiettivi per la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa del consiglio, l'iniziativa sui regolamenti interni del consiglio ed altre competenze di organizzazione e funzionamento.

Ma è da rilevare come ulteriori funzioni dell'ufficio di presidenza derivino anche da singole leggi regionali, come ad esempio la legge regionale 21 giugno 2001, n. 26 (Istituzione della festa della Toscana), che attribuisce all'ufficio di presidenza del consiglio l'approvazione del programma di tale iniziativa annuale, che coinvolge gran parte dei comuni toscani.

E' significativo, infine, che nella prassi consiliare si siano affermate proposte di legge definite, anche se in senso non tecnico formale, *di iniziativa dell'ufficio di presidenza*. Quest'ultimo non è propriamente un soggetto titolare del potere di iniziativa legislativa, ma lo sono, ovviamente, i singoli consiglieri che lo compongono e che, pertanto, firmando congiuntamente una proposta di legge ottengono l'effetto di conferire ad essa una particolare rilevanza politico-istituzionale.

Si tratta di proposte che, esprimendo, appunto, una intesa politico-istituzionale di tutto l'ufficio di presidenza, ottengono normalmente in breve tempo il positivo accoglimento da parte dell'aula.

Nella presente legislatura sono state finora ben 14 le leggi approvate a partire da una iniziativa dell'ufficio di presidenza⁶.

Lo Statuto ha affermato nel modo più deciso che il consiglio regionale è, in via esclusiva, l'organo legislativo della regione. A differenza di quanto previsto in altre

⁵ In particolare, gli artt. 49 e seguenti del regolamento interno disciplinano le modalità di programmazione bimestrale dei lavori consiliari, da parte del presidente del consiglio, sentito l'ufficio di presidenza integrato dai capigruppo, dai presidenti delle commissioni, dal rappresentante della giunta e dal portavoce dell'opposizione.

⁶ Si citano in particolare le leggi regionali 20 novembre 2006, n. 55 (Interventi a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata); 9 giugno 2006, n. 23 (Costituzione della Fondazione del Consiglio regionale della Toscana); gennaio 2009, n. 3 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della giunta regionale); 4 febbraio 2009, n. 4 (Spese di rappresentanza del Consiglio regionale); 22 maggio 2009, n. 25 (Intervento di solidarietà con la regione Abruzzo colpita dal terremoto del 6 aprile 2009); oltre a vari interventi di modifica della legislazione in materia di patrimonio regionale e di ordinamento istituzionale, per gli aspetti di interesse del consiglio. Anche la l.r. 27 aprile 2009, n. 19 (Disciplina del difensore civico regionale), attuativa dello Statuto, è stata avviata da una iniziativa dell'ufficio di presidenza, sia pure con un successivo lungo iter di commissione.

regioni, lo Statuto toscano vieta infatti tanto la decretazione d'urgenza quanto la delega legislativa.

Altrettanto significativo è il dato, costante negli ultimi anni – come si può ricavare dal Rapporto annuale sulla legislazione, curato dalle strutture tecniche consiliari⁷ – di una attività emendativa consiliare, in specie delle commissioni, estremamente ampia nei confronti delle proposte legislative della giunta, non solo per aspetti di *drafting* ma anche per rilevanti profili sostanziali.

Ciò rende di particolare interesse per il consiglio – ma il tema non è certo estraneo all'attenzione della giunta – quelle disposizioni statutarie rivolte alla qualità della produzione normativa regionale, che hanno poi trovato attuazione nella legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione).

La legge ha raccolto e sistematizzato i principi che sono alla base di una buona qualità legislativa, in particolare: inserendo la produzione delle leggi in un quadro di programmazione complessiva delle politiche regionali e prevedendo a tal fine che il programma regionale di sviluppo contenga una specifica sezione dedicata al programma normativo; regolando gli strumenti di analisi preventiva di impatto della regolazione (AIR) e di analisi di verifica successiva degli effetti degli atti normativi (VIR); stabilendo la documentazione a necessario corredo delle proposte di legge; prevedendo il già ricordato Rapporto annuale sulla legislazione.

Ma la novità certamente più significativa introdotta su questo tema dallo Statuto e disciplinata da questa legge è rappresentata dall'introduzione della *motivazione* delle leggi regionali.

Si tratta di un istituto mutuato dall'esperienza dell'ordinamento comunitario e che si affaccia per la prima volta nel nostro Paese. La sua finalità è quella di rendere direttamente esplicite e trasparenti le scelte del legislatore, facilitando per tutti i cittadini la comprensione della legge, al di là delle formulazioni tecniche, spesso necessariamente complesse e di difficile lettura, con le quali le disposizioni sono espresse nel testo dell'articolato.

La motivazione consiste in un preambolo all'articolato, che costituisce parte integrante del testo legislativo ed è oggetto di specifico voto da parte del consiglio, per poi far parte di ciò su cui lo stesso consiglio esprime il voto finale⁸.

Il preambolo si articola nei *visto*, che indicano il quadro giuridico di riferimento e le fasi essenziali dell'iter dell'atto, ivi compresi i pareri obbligatori espressi su di esso, e nei *considerato*, che esprimono in termini sintetici le ragioni delle scelte compiute e dell'eventuale non accoglimento di tutto o parte dei suddetti pareri obbligatori. Quest'ultimo riferimento evidenzia il fatto che il preambolo è un elemento dinamico del

⁷ Il Rapporto sulla legislazione della regione Toscana, edito con periodicità annuale, così come quelli prodotto da altre regioni e dalle camere sono scaricabili dal sito web della conferenza dei presidenti dei consigli regionali, all'indirizzo: <http://www.parlamentiregionali.it/documenti/rapportilegislazione.php>. Il Rapporto può altresì essere richiesto alla biblioteca del consiglio regionale.

⁸ Le leggi regionali della Toscana hanno iniziato a recare la motivazione a partire dalla numero 4 del 2009 (Spese di rappresentanza del Consiglio regionale), già sopra citata tra quelle di iniziativa dell'ufficio di presidenza.

testo, destinato ad essere integrato nel corso dell'iter legislativo per effetto dei passaggi procedurali, oltre che degli emendamenti al testo stesso.

In questa sede si dovrà quindi dar conto del parere istituzionale rilasciato dalla competente commissione consiliare sugli atti all'esame delle altre commissioni di merito, dei pareri del consiglio delle autonomie locali e di quelli della conferenza delle autonomie sociali nonché, se del caso, del giudizio del collegio di garanzia, con la relativa motivazione del loro eventuale non accoglimento.

Ciò rende particolarmente complessa non solo la formulazione ma soprattutto la manutenzione di questa parte della legge nel corso dell'iter e richiede un impegno nuovo ed attento specialmente da parte delle commissioni consiliari e delle strutture tecniche che le assistono.

Si pensi anche alla difficoltà di assicurare la coerenza tra preambolo e testo nel caso di emendamenti significativi all'articolato che si producano nel dibattito in aula. Il preambolo, del resto, in quanto parte del testo legislativo è emendabile anche autonomamente, sempre ferma restando la coerenza con l'articolato. Questi aspetti coinvolgono direttamente il ruolo del presidente dell'assemblea che dovrà dichiarare inammissibili emendamenti al testo, incisivi anche sul preambolo, che non siano contestualmente accompagnati anche dai correlati emendamenti al preambolo stesso oppure emendamenti al solo preambolo che non si raccordino all'articolato della legge.

In questo senso si esprimono le norme regolamentari interne del consiglio approvate contemporaneamente all'approvazione della l.r. 55/2008 (artt. 105 bis e seguenti del regolamento interno, inseriti con deliberazione consiliare del 14 ottobre 2008).

Anche se, dopo il lavoro istruttorio effettuato in sede di commissione, la presentazione di emendamenti significativi in aula è un evento alquanto sporadico, nondimeno è evidente che svolgere queste funzioni di verifica direttamente nel corso della seduta consiliare è operazione non agevole per il presidente dell'assemblea.

L'introduzione della motivazione della legge non comporta solo problemi di carattere procedurale. Quale parte integrante del testo della legge, essa costituisce anche una guida ed un vincolo per l'interprete della norma.

Si aprono così, sia sul piano redazionale della legge che su quello interpretativo, tematiche del tutto nuove e finora estranee al nostro ordinamento, con le quali il legislatore regionale della Toscana e le strutture tecniche che lo supportano cominciano ora a confrontarsi. Con l'ulteriore difficoltà costituita dal fatto che ciò è ristretto alla sola legislazione della nostra regione e non può trovare, al momento, alcun altro punto di riferimento⁹.

La legge sulla qualità normativa pone particolare attenzione anche all'esigenza di assicurare una costante manutenzione dell'ordinamento regionale. E' noto, infatti, che il continuo sovrapporsi di normative e di altri riferimenti rilevanti, oltre al riscontro di possibili errori o imprecisioni, produce un frequente fenomeno di "invecchiamento" del

⁹ Per facilitare un approccio omogeneo alla fase di prima attuazione di questa innovazione, gli uffici giuridici della giunta e del consiglio hanno definito un comune documento di linee guida, secondo una indicazione in tal senso contenuta nella stessa l.r. 55.

testo di una legge che si trova a non essere più strettamente rispondente a corretti canoni formali.

Lo strumento indicato dalla l.r. 55 per intervenire a tal fine, evitando l'alternativa tra il lasciar fare ed il ricorso a singole leggi di modifica di contenuto estremamente ridotto, è quello di uno specifico intervento legislativo periodico che tratti contestualmente tutte le modifiche di carattere manutentivo necessarie su una pluralità di leggi.

Gli interventi che questa *legge di manutenzione dell'ordinamento* deve limitarsi a trattare sono così specificati:

- a) correzione di errori materiali e imprecisioni del testo;
- b) adeguamento dei rinvii interni e esterni;
- c) inserimento di contenuti obbligatori discendenti da disposizioni nazionali o comunitarie;
- d) adeguamento a pronunce costituzionali o delle Corti europee;
- e) limitati adeguamenti che non comportano variazioni sostanziali della disciplina della materia.

Queste disposizioni delimitano in modo chiaro i confini entro cui la legge di manutenzione deve operare e, in questi termini, l'utilità di un tale strumento legislativo appare senz'altro apprezzabile. La difficoltà consiste tuttavia nel mantenere effettivamente la legge entro i limiti prescritti in via generale ed evitare che in essa si inseriscano, in origine oppure nel corso del suo iter, norme intrusive che non hanno un mero contenuto manutentivo, nel senso sopra indicato, ma formulano modifiche sostanziali delle leggi cui si riferiscono, creando in tal modo una commistione di contenuti di difficile leggibilità e tale da trasformare la legge di manutenzione in una sorta di impropria legge *omnibus*.

Ciò non rappresenta solo una deviazione delle finalità qualitative che la l.r. 55 intende perseguire ma ha anche riflessi procedurali non indifferenti, posto che la legge di manutenzione segue un iter deliberativo più accelerato e privo dei passaggi concertativi e consultivi ordinariamente attuati sulle proposte di legge.

Queste considerazioni nascono dall'analisi delle prime esperienze attuative di leggi di manutenzione, effettuate con la legge regionale 27 luglio 2007, n. 40 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2007) e con la legge regionale 22 novembre 2008, n. 62 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2008), con le quali sono state emendate rispettivamente ben 30 e 26 leggi diverse ma con modifiche che, in alcuni limitati casi, sembrano aver oltrepassato i limiti strettamente manutentivi per entrare nel merito della disciplina.

Per fare un esempio, con la seconda legge di manutenzione sono state modificate numerose disposizioni della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), anche con riguardo ad alcuni contenuti necessari del piano di indirizzo territoriale, che costituisce il principale strumento programmatico regionale in materia di governo del territorio. Al di là del merito delle modifiche, che può essere il più fondato e opportuno, è comunque da ritenere che interventi di questa natura siano più propriamente da dibattere all'interno di un ordinario percorso procedurale.

Problemi del tutto analoghi si presentano anche per un altro strumento di intervento legislativo a carattere trasversale quale la *legge di semplificazione*, il cui primo esempio è attualmente in via di approvazione da parte del consiglio. Anche in questo caso occorre una certa attenzione, specialmente in sede di commissione affari istituzionali, per mantenere questo strumento normativo entro la sua propria sede, che è quella di snellire contestualmente una molteplicità di procedure e adempimenti, senza che si inseriscano in questo corpo normativo norme attinenti a diverse finalità, per quanto apprezzabili nel merito esse possano essere.

In ogni caso, pur con le rilevate criticità, inerenti anche alla necessità di assestamento di strumenti innovativi, resta il dato positivo della particolare attenzione che, nel quadro della complessiva attuazione dello Statuto, la regione ha riservato ai temi e agli strumenti della buona qualità delle leggi.

L'esclusività della competenza legislativa consiliare si accompagna alle indicazioni statutarie relative alla funzione di *valutazione* degli effetti delle leggi e delle politiche regionali.

Si tratta di un tema di grande rilievo che stenta ancora ad essere assunto come prioritario dalle nostre assemblee legislative, sia a livello nazionale che a quello regionale. Lo Statuto batte molto su questo aspetto, attribuendo, in particolare, alle commissioni consiliari, il compito di svolgere questa attività di verifica e prevedendo espressamente che le leggi contengano clausole valutative in ordine ai propri effetti – cosa che avviene normalmente per tutte le leggi principali – che definiscano i tempi e le modalità di raccolta e di presentazione delle informazioni necessarie a tal fine.

Il regolamento interno del consiglio ha previsto che, sulla base delle indicazioni delle commissioni consiliari, l'ufficio di presidenza individui ogni anno una specifica normativa sui cui effetti svolgere una indagine valutativa, anche con il supporto dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana - IRPET, i cui risultati sono poi dibattuti dalla commissione in una apposita seduta o iniziativa pubblica. Una prima attuazione di queste disposizioni si è avuta nel 2008, assumendo ad oggetto di indagine la legge recante interventi di sostegno ai comuni minori ed una seconda indagine valutativa è attualmente in via di attuazione.

Sotto un diverso versante si pongono le norme statutarie che ripartiscono tra presidente della giunta e consiglio, in coerenza con i rispettivi ruoli istituzionali, la competenza in merito alle nomine regionali, un tema di primario rilievo nell'assetto dei rapporti politici. Gli articoli 50 e 51 dello Statuto attribuiscono al presidente della giunta la competenza alle nomine riguardanti gli enti dipendenti e gli incarichi direzionali ed al consiglio quella riguardante gli organismi di rappresentanza e di controllo.

L'attuazione di questa parte dello Statuto è avvenuta con la legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).

Questa legge, oltre a definire alcune specificazioni del riparto statutario di competenze sopra richiamato ed a definire una procedura di avviso pubblico in

relazione alle nomine da effettuare, ha introdotto modifiche di estremo rilievo in ordine ai requisiti ed alle incompatibilità dei soggetti che possono essere nominati nei vari organismi in cui la regione è presente con un proprio rappresentante.

Nessuno può più essere nominato contemporaneamente in più di un incarico o in più di due collegi di revisione, né può essere nominato nello stesso incarico per più di due mandati consecutivi. A ciò si accompagnano disposizioni molto dettagliate in materia di conflitto di interessi e di altre cause di incompatibilità.

La legge ha rappresentato un'autentica rivoluzione nella materia, con contraccolpi applicativi molto rilevanti. Il fatto che essa si applicasse anche nei confronti degli incarichi già in corso ha determinato per i soggetti interessati la necessità di optare per l'uno o l'altro incarico in essere e in alcuni casi ha dato luogo a formali procedimenti di revoca, secondo le procedure definite dalla legge stessa.

Non sembra invece avere ancora sortito un effetto significativo quella che doveva essere un'altra disposizione qualificante della legge, cioè la previsione di una tendenziale parità di genere nelle nomine regionali, da realizzarsi grazie all'obbligo di presentare in ogni caso, a pena di inammissibilità, un pari numero di candidature di entrambi i generi.

Sulla base dei dati del monitoraggio relativo al primo anno di applicazione di queste norme, si rileva che le stesse hanno avuto una corretta applicazione formale ma senza che ciò si sia tradotto in un effetto sostanziale apprezzabile. La parità di genere si è arrestata alla presentazione delle candidature – per le quali, come si è detto, il vincolo è tassativo – ma non ha oltrepassato la soglia della effettiva scelta, ove lo squilibrio di genere resta molto rilevante. Né c'è da attendersi che il principio di riequilibrio nell'anno successivo, pure affermato dalla legge, possa ugualmente sortire effetti significativi, dato che si tratta di una disposizione espressa in termini sollecitatori e di indirizzo politico ma priva di un concreto contenuto normativo e di conseguenze sanzionatorie di alcun tipo. Poiché questo aspetto ha già dato inevitabilmente luogo a polemiche considerazioni, non è escluso che il legislatore regionale non torni prima o poi a riaffrontare il problema, introducendo norme di carattere più stringente.

Le competenze di giunta e consiglio sono state trattate anche in relazione alle modalità di partecipazione della regione a società di diritto privato. La legge regionale 28 aprile 2008, n. 20 (Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, dello Statuto. Norme in materia di componenti degli organi amministrativi delle società a partecipazione regionale) ha collegato le partecipazioni regionali agli atti di programmazione e quindi alle politiche regionali definite da tali atti, che sono sottoposti all'approvazione del consiglio regionale. E' stato parallelamente avviato un processo di revisione e razionalizzazione delle partecipazioni in essere, sulla base di una verifica della loro effettiva strategicità rispetto agli obiettivi dell'azione regionale.

E proprio nell'ambito di questo processo sono emersi con particolare evidenza i profili giuridici attinenti alle modalità con le quali la regione può intervenire su soggetti privatistici ai quali ha dato vita e che sostiene economicamente ma che, essendo organismi autonomi di diritto privato, non sono direttamente soggetti ai suoi poteri

dispositivi e rispetto ai quali, quindi, la stessa regione, se intende modificarne l'assetto o provocarne la fusione, deve agire con strumenti – certamente più complessi e meno rapidi - di indirizzo dei propri rappresentanti negli organi di amministrazione¹⁰.

Le difficoltà riscontrate hanno consentito di mettere in luce l'importanza, a volte sottovalutata, della scelta degli strumenti giuridici che si adottano per perseguire determinate finalità e delle norme statutarie che vengono originariamente definite al momento della costituzione di associazioni, fondazioni ed altri organismi.

Il tema della tutela delle minoranze costituisce un altro dei temi fondamentali che caratterizzano il nuovo Statuto regionale. Nel corso dei lavori statutari si parlò a questo proposito di uno "statuto delle minoranze", per indicare l'insieme delle disposizioni volte a garantire spazio e ruolo alle forze minoritarie, all'interno di un rinnovato sistema elettorale che affianca all'elezione diretta del presidente un premio elettorale che garantisce allo stesso presidente di poter disporre in consiglio di una sicura maggioranza.

Viene così riservata alle minoranze una quota di proposte da iscrivere all'ordine del giorno del consiglio e vengono stabiliti quorum di garanzia per l'elezione del presidente del consiglio, per l'istituzione di commissioni di inchiesta e per altre attività istituzionali; viene altresì assicurato il ricorso al voto limitato per le nomine plurime.

Lo Statuto prevede inoltre che spetti necessariamente ad un esponente di opposizione la presidenza della commissione di controllo, alla quale è affidato il compito di verificare in via preventiva la corrispondenza degli atti ai programmi approvati, con l'effetto di provocare, in caso di parere negativo, la temporanea improcedibilità dell'atto salvo sua conferma da parte del proponente. La commissione svolge inoltre funzioni di controllo sulle politiche regionali, referenti in ordine ai rendiconti degli organi regionali e di vigilanza sul patrimonio regionale e sulla gestione degli enti dipendenti.

Si tratta, come si vede, di funzioni di notevole rilievo che hanno trovato puntuale attuazione nel corso della legislatura.

Ma in questo ambito l'elemento statutario più innovativo è costituito dalla introduzione della figura del *portavoce dell'opposizione*.

Figura di ispirazione anglosassone, il portavoce dell'opposizione vuole sottolineare la tendenza bipolare del nuovo ordinamento regionale, attribuendo ad uno *speaker* unitario, cui vengono conferiti particolari tempi e funzioni nel dibattito e nelle procedure interne, il compito di rappresentare, in contrapposizione al presidente eletto, le posizioni della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa.

L'attuazione pratica di questa previsione statutaria ha mostrato qualche criticità, di natura essenzialmente politica. Può dirsi che la figura nasce in origine con qualche elemento di debolezza, in quanto il legislatore statutario, alla conclusione di un lungo

¹⁰ Il caso più emblematico, la cui lunga e travagliata procedura non si è ancora conclusa, è stato quello della fusione tra la Fondazione Mediateca regionale toscana e la Fondazione Sistema Toscana, avviato con la legge regionale 31 luglio 2008, n. 42.

dibattito sul punto, non ha accolto la tesi per la quale il portavoce dell'opposizione dovesse automaticamente individuarsi nel primo dei candidati alla presidenza non eletti, per optare invece per una scelta del portavoce da effettuarsi in sede consiliare, d'intesa tra i capigruppo della coalizione interessata.

Di conseguenza, da un lato il portavoce non appare nettamente emergente rispetto ai capigruppo che lo nominano, dall'altro esso rimane soggetto alle mutazioni dei rapporti politici tra i medesimi gruppi.

Si è così posto il problema della revocabilità del portavoce nel corso della legislatura, a seguito del venir meno dell'unità della coalizione che lo aveva originariamente espresso. Pur nel silenzio delle norme regolamentari, la questione è stata risolta nel senso che questa figura, in quanto espressione di un pronunciamento politico – che non ha alcun vincolo formale rispetto agli originari assetti con i quali i partiti e le coalizioni si sono presentati agli elettori - dovesse necessariamente rimanere legata a tale dimensione politica, non costituendo una carica istituzionale con una durata definita e potendo quindi essere dismessa qualora l'intesa politica che ne ha determinato la nomina venga meno in qualunque sua parte, anche minoritaria, e salva la possibilità che una successiva e diversa intesa politica dia luogo ad una nuova nomina del portavoce.

La partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche regionali non è un tema nuovo per lo Statuto regionale ma certamente esso acquista un nuovo significato rispetto al primo impianto dello Statuto approvato negli anni settanta. Emblematica è a questo riguardo la stessa declinazione dell'articolo 72 St., dedicato ai principi della partecipazione, nel quale si elencano dapprima le varie forme di partecipazione diretta dei cittadini, quindi il ruolo regionale di facilitazione e supporto a tale partecipazione, e solo in fine si richiama il ruolo dei partiti politici come strumento fondamentale della partecipazione. Si può dire che questa sequenza è espressiva della consapevolezza della crisi della rappresentanza e della necessità di attivare nuove forme rapporto tra l'amministrazione e i cittadini.

Nelle scelte statutarie alcune di queste forme riguardano i rappresentanti di interessi collettivi. Così al già esistente Consiglio delle autonomie locali – che la Toscana ha istituito ancor prima che la riforma dell'articolo 123 Cost. lo prevedesse quale organo regionale necessario per la consultazione degli enti locali – si affianca ora la Conferenza permanente delle autonomie sociali (COPAS), prevista dall'articolo 61 dello Statuto ed istituita con la legge regionale 4 aprile 2007, n. 20.

Nelle intenzioni questa conferenza non un piccolo CNEL regionale ma un organo di rappresentanza di quelle formazioni sociali del c.d. terzo settore, normalmente poco presenti nelle sedi concertative e consultive.

Dopo una complessa fase costitutiva, per la difficoltà, anche tecnica, di organizzare una rappresentanza non pletorica di un mondo così variegato e mutevole, la Conferenza è stata infine recentemente insediata ed inizia ora la sua attività consultiva e propositiva nei confronti dei principali atti della programmazione regionale, al momento del loro esame consiliare.

Si dovrà quindi attendere la prova dei fatti per giudicare l'effettività di questo organismo. Certo, l'evoluzione dell'esperienza del Consiglio delle autonomie locali – organismo diverso nella composizione ma analogo quanto al ruolo rivestito nel processo decisionale del consiglio regionale - non è positiva. Questo organismo ha visto decrescere progressivamente il suo ruolo e stenta molto ad affermarsi all'interno dell'ordinamento, sostanzialmente schiacciato dal predominio della preventiva concertazione che le rappresentanze degli enti locali svolgono presso la giunta regionale. E' da vedere se la neonata COPAS saprà svolgere un ruolo più incisivo.

E' invece rivolto ad un rapporto diretto con i cittadini un altro organismo partecipativo di recente istituzione l'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*, di cui alla legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

Mutuando l'esperienza francese del *débat public*, questo organismo, posto in condizioni di autonomia e terzietà, può attivare una procedura di dibattito pubblico sui grandi interventi regionali, che hanno un importante impatto di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica. Il dibattito è avviato su richiesta del soggetto pubblico o privato che propone l'intervento, di chi deve realizzarlo, degli enti locali coinvolti o di un certo numero (non particolarmente elevato, basta lo 0,50 per cento) dei residenti ultrasedicenni nella regione. Si svolge in un periodo massimo di sei mesi, attraverso fasi informative, consultive e di confronto, e le sue conclusioni sono riassunte in un rapporto che l'Autorità rimette agli organi decidenti.

Una possibile criticità di questo istituto è costituita dal fatto che il dibattito può essere avviato solo prima che sia stato adottato qualsiasi atto amministrativo inerente al progetto preliminare. Poiché per poter effettuare il dibattito occorre comunque che il progetto sia sufficientemente definito nelle sue parti, altrimenti non si avrebbe un chiaro oggetto di confronto, la promozione del dibattito dal basso può risultare concretamente alquanto difficile. Più probabile quindi che l'avvio di tale procedura possa avvenire da parte della stessa pubblica amministrazione, se questa riterrà di farlo.

Al momento non è stata ancora attivata alcuna procedura di questo tipo.

L'Autorità ha invece già avviato e finanziato molte iniziative partecipative a scala minore, su progetti più contenuti, come ugualmente previsto e disciplinato dalla medesima legge. Nel maggior numero di casi si tratta di progetti promossi da comuni ma non manca qualche caso di progetti proposti anche da gruppi di cittadini. In questi casi, il contributo dell'autorità, oltre che finanziario, può essere anche di carattere metodologico e informativo.

Nel tema della partecipazione rientra anche il nuovo ordinamento statutario dei *referendum* regionali che ha avuto attuazione con la legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto).

L'elemento di novità è costituito dall'introduzione del referendum consultivo, con il quale gli elettori possono esprimersi su una proposta da sottoporre agli organi regionali. La validità di questo referendum non è condizionata dal quorum dei partecipanti al voto ma l'obbligo degli organi regionali di motivare il non accoglimento della proposta

scatta solo a fronte della partecipazione della maggioranza degli elettori e del voto favorevole della maggioranza dei votanti.

Da rilevare che per il referendum abrogativo la legge toscana calcola il quorum dei partecipanti non sugli aventi diritto al voto ma sul numero degli effettivi votanti alle ultime elezioni regionali, anticipando una riforma che da più parti è stata spesso auspicata per la disciplina dei referendum a livello nazionale.

Sempre in riferimento al referendum abrogativo, è altresì da rilevare che la legge regionale limita fortemente la possibilità dei referendum c.d. manipolativi, imponendo che l'oggetto del referendum debba comunque essere una parte della legge definita e di senso compiuto.

Il giudizio di regolarità e di ammissibilità del referendum è rimesso al collegio di garanzia. Nelle more dell'istituzione di questo organismo, tali funzioni sono transitoriamente attribuite al consiglio regionale¹¹.

Veniamo così a trattare, conclusivamente, l'organismo cui lo Statuto affida la tutela del rispetto delle proprie disposizioni, il *collegio di garanzia*, previsto dall'articolo 57 dello Statuto ed attuato con la legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia)..

Quasi tutti gli Statuti rinnovati hanno previsto e variamente denominato ed articolato un organismo di questa natura, al fine di assicurare un maggior grado di tenuta dell'ordinamento statutario nei confronti dei concreti comportamenti che gli organi regionali mettono in essere. E' noto infatti che ben difficilmente può ipotizzarsi che una questione di rispetto statutario trovi possibilità di esame in sede di giustizia costituzionale.

Necessariamente, questo organo ha un mero ruolo consultivo, privo com'è della forza giuridica di dichiarare l'illegittimità degli atti contrari allo Statuto. Ma è da ritenere che, sul piano politico, il giudizio espresso da un collegio autorevole e indipendente induca ugualmente l'organo interessato a modificare le proprie determinazioni.

La legge prevede che il collegio possa essere chiamato a pronunciarsi sulle leggi regionali approvate ma non ancora promulgate e sui regolamenti approvati ma non ancora emanati. A tal fine le procedure di promulgazione e di emanazione sono ritardate di sette giorni, ridotti a tre per atti dichiarati urgenti.

Il giudizio del collegio può essere attivato dal presidente della giunta, dal presidente del consiglio, da un quinto dei consiglieri, da tre capigruppo o anche dal consiglio delle autonomie locali quando l'atto riguardi competenze di questi ultimi.

Il collegio si pronuncia nel termine di trenta giorni ed il suo giudizio di avvenuta lesione dello Statuto provoca il riesame dell'atto da parte dell'organo interessato e la necessità di motivare espressamente l'eventuale conferma dell'atto stesso. Nel caso

¹¹ Questo ruolo consiliare di supplenza evidenzia ancora di più l'urgenza della costituzione del collegio di garanzia, in quanto l'assegnazione di funzioni eminentemente tecniche su un organo politico – che è per di più il soggetto che ha approvato la legge che si chiede di sottoporre a referendum – può dar luogo a delicati profili applicativi.

delle leggi regionali, il consiglio può riesaminarle ed emendarle limitatamente alle sole parti oggetto del parere del collegio.

E' da sottolineare che la ricordata l.r. 55/2008 dichiara espressamente che le disposizioni statutarie sulla qualità normativa costituiscono parametro di giudizio per il collegio di garanzia.

A ciò si può anche aggiungere che anche le disposizioni statutarie relative alle finalità e ai principi generali, della cui forza giuridica si è detto all'inizio, potranno ugualmente essere apprezzate dal collegio come parametri di riferimento di un giudizio che è riferito esclusivamente alla conformità degli atti proprio allo Statuto.

L'attuazione della legge istitutiva del collegio di garanzia si sta rivelando, come del resto si temeva fin dall'inizio, piuttosto difficoltosa, a causa dei numerosi vincoli che essa pone per la scelta dei componenti di questo organismo¹².

In ogni caso, l'effettiva costituzione del collegio di garanzia costituirà il punto di sostanziale chiusura degli adempimenti statutarî, con l'attivazione dello strumento per la vigilanza sul loro mantenimento nel tempo.

¹² Devono essere rappresentate quattro diverse categorie di esperti (professori di diritto pubblico di università toscane, avvocati con almeno quindici anni di esercizio, ex magistrati, ex dirigenti pubblici di formazione giuridica); si applicano le incompatibilità dei consiglieri regionali; si applica altresì il principio di doppia candidatura di genere previsto dalla normativa generale sulle nomine. Si consideri anche che le candidature non sono rimesse ad un unico soggetto ma, secondo le regole generali, possono essere avanzate da tutti i gruppi politici consiliari. Attualmente è in esame presso il consiglio una proposta di modifica di alcuni dei suddetti aspetti, per facilitare la nomina dei componenti del collegio.