

# Osservatorio sulle fonti

ALCUNE NOTE A MARGINE DEL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE TOSCANA (APRILE 2010-DICEMBRE 2011)\*

di Giovanni Tarli Barbieri\*\*

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

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

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

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

Da questo punto di vista, la strategia istituzionale rivolta alla valorizzazione delle tematiche della qualità della normazione ha fatto sì che la Regione Toscana in alcuni casi abbia o anticipato scelte istituzionali che a livello statale non sono state accolte (si pensi alla *vexata quaestio* della motivazione delle leggi) o attuato istituti che a livello statale stentano a radicarsi nella prassi (si pensi alle disposizioni sulla qualità della legislazione contenute nell'art. 14 della l. 246/2005).

Così, l'art. 6 della l. 180/2011, che obbliga lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di

---

\* Il presente testo è già stato pubblicato in *Atti della presentazione del Rapporto sulla legislazione (aprile 2010 - dicembre 2011)*, Firenze, Ed. Consiglio regionale Toscana, 2011.

\*\*Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

<sup>1</sup> Sulla rilevanza istituzionale dei rapporti sulla legislazione, cfr. E. STRADELLA, *La qualità della normazione nei rapporti annuali sulla legislazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 200 ss.

# Osservatorio sulle fonti

natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso, in particolare, l'effettiva applicazione della disciplina dell'Air e della Vir, è stato anticipato, nella sua *ratio* di disciplina organica, dalla l.r. 55/2008.

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

Anche la strategia di riduzione degli oneri amministrativi, perseguita da tale legge<sup>2</sup>, assecondando una linea di politica istituzionale perseguita dal legislatore statale almeno a partire dal d.l. 112/2008 (convertito, con modificazioni dalla l. 133/2008), ha trovato una traduzione normativa nell'art. 2-*bis* della l.r. 40/2009 che disciplina un'apposita «*Governance* regionale per la riduzione degli oneri amministrativi», ma è da ricordare che già da tempo la Toscana poteva vantare una consolidata (ed avanzata anche a livello nazionale) attività di misurazione degli oneri amministrativi<sup>3</sup>.

Del resto, i temi della semplificazione amministrativa e della liberalizzazione assumono un ruolo centrale nella produzione normativa regionale e costituiscono un aspetto fondamentale nell'ambito dell'«Agenda delle priorità normative di legislatura» contenute nel Prs 2010-2015. In esso si legge infatti che «il tema della semplificazione continua [...] a costituire anche per il nuovo programma di azione normativa un obiettivo strategico, che comporterà da un lato una attenzione particolare agli adempimenti burocratici derivanti dai nuovi interventi normativi, dall'altro la puntuale e periodica revisione della legislazione vigente mirata alla eliminazione degli aggravati procedurali inutili o comunque eccessivi e la razionalizzazione e snellimento di organi di rappresentanza e/o consultivi».

2. Tuttavia, proprio la disciplina normativa relativa alle tematiche in questione offre uno spaccato eloquente di una tendenza ormai inarrestabile della legislazione statale a debordare anche oltre i limiti di cui all'art. 117, commi 2 e 3, Cost.<sup>4</sup>, attraverso un'interpretazione estensiva dei c.d. «titoli trasversali» (così, ad esempio, le sentt. 322/2009 e 10/2010) e la c.d. «chiamata in sussidiarietà»<sup>5</sup>; più in particolare, l'attuale

---

<sup>2</sup> Cfr., da ultimo, l'art. 3 del d.l. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 35/2012.

<sup>3</sup> Sul punto, in particolare, C. MARZUOLI, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi*, cit., pp. 241 ss.; A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione: un'introduzione*, ivi, pp. 324 ss.; L. CALIFANO, *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, in *Ist. fed.*, 2011, pp. 9 ss.; C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, ivi, pp. 15 ss.; F. FERRONI, *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di better regulation*, ivi, pp. 29 ss.

<sup>4</sup> Sulle cause di questo fenomeno, come è noto, imputabile anche ai limiti del processo di riforma del Titolo V della Costituzione, cfr., per tutti, R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Ist. fed.*, 2009, pp. 439 ss.

<sup>5</sup> Per tutti, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Jovene, 2009; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-*

# Osservatorio sulle fonti

contesto di crisi economico-finanziaria ha finito per valorizzare una penetrante normativa statale (quasi sempre contenuta in decreti legge), giustificata dalla competenza trasversale del «coordinamento della finanza pubblica» che, anche a causa di una giurisprudenza costituzionale sempre più sensibile alle esigenze unitarie, si atteggia nella prassi come una sorta di surrogato di *supremacy clause*<sup>6</sup>, talvolta utilizzato in modo del tutto improprio. In questo contesto, appare giustificato il rilievo secondo cui «ogni qual volta lo Stato metta mano a un intervento legislativo di riforma in uno dei settori di interesse statale, si assiste a una riedizione del ritaglio delle materie, laddove gli spazi di intersezione tra competenze statali e regionali si trasformano in settori affidati alla esclusiva e totale competenza statale»<sup>7</sup>.

Solo per citare un esempio, l'art. 14 del d.l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) impone una forte riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali «per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica», disposta da ciascuna Regione (quasi a mo' di beffa!), «nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa». In effetti, dell'autonomia statutaria e legislativa regionale la disposizione in commento non sembra affatto preoccuparsi, nella misura in cui essa dispone la misura massima della consistenza dei Consigli<sup>8</sup> e delle Giunte<sup>9</sup>, nonché il termine entro il quale la riduzione dovrà essere effettuata (senza considerare poi che la disposizione si applica anche alle Regioni ad autonomia particolare, nonostante che il numero dei consiglieri regionali sia fissato dai rispettivi Statuti speciali e quindi da una legge costituzionale, non certo modificabile con decreto legge).

---

*Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 455 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati. Cfr., in particolare i diversi contributi contenuti nel numero monografico della rivista *Le Regioni*, 2008, n. 4-5.

<sup>6</sup> Sul punto, da ultimo, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>7</sup> F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 284-285.

<sup>8</sup> Il comma 1, lett. a), dispone infatti: «Previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero».

<sup>9</sup> La lett. b) afferma: «Previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna Regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

# Osservatorio sulle fonti

Anche se non è questa la sede per affrontare le delicate problematiche sottese alla riduzione del numero dei consiglieri regionali<sup>10</sup>, non si possono tacere i dubbi di costituzionalità che emergono dall'art. 14 del d.l. 138/2011, per il fatto che, in nome del coordinamento della finanza pubblica, tale disposizione impone di fatto alle Regioni una scelta lesiva dell'autonomia statutaria (peraltro, come detto, formalmente richiamata)<sup>11</sup>: è appena il caso di osservare che il legislatore statale non lascia alle Regioni nemmeno l'individuazione delle modalità di riduzione delle spese di funzionamento del Consiglio regionale, che pure avrebbero potuto legittimare scelte diverse (ad esempio, la riduzione dell'appannaggio dei consiglieri senza ridurre il numero o riducendolo di meno).

D'altra parte, non si può fare a meno di riscontrare l'altrettanto discutibile "traduzione" della disposizione in questione da parte della Regione Toscana nella propria legge finanziaria per il 2012 (art. 151, l.r. 66/2011), che, con una disposizione "manifesto" tanto utile sul piano politico quanto inutile sul piano tecnico-giuridico, modifica la legge elettorale regionale, abbassando a 41 il numero dei consiglieri regionali, ma prevedendo che tale riduzione operi solo a far data dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all'entrata in vigore dell'apposita legge di revisione dell'art. 6 dello Statuto, essendo la determinazione del numero dei consiglieri riservata alla fonte statutaria, come inequivocabilmente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. 3/2006; 188/2011).

Ciò detto, e ritornando alla più generale problematica dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, l'evidente ridimensionamento degli ambiti spettanti alla seconda<sup>12</sup> è ancora più aggravato da un "metodo della legislazione" statale per nulla adeguato alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (per citare *a contrario* l'art. 5 Cost.) ed anzi caratterizzato da crescente frammentarietà, caoticità ed ambiguità, portando quindi alle estreme conseguenze il «diffuso atteggiamento del legislatore statale di sostanziale disapplicazione» della riforma del Titolo V della Costituzione, operata dalla l. cost. 3/2001<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Se l'art. 14 in questione sarà attuato, il Consiglio regionale toscano sarà composto da 41 consiglieri, che, se rapportata alle scelte iniziali dello Statuto regionale (che fissava a 65 il numero dei consiglieri, successivamente ridotto a 55 in forza della revisione operata con l.reg.stat. 1/2010), comporterà un taglio di quasi il 37% del numero totale.

<sup>11</sup> È appena il caso di ricordare che la competenza legislativa statale relativa al coordinamento delle finanze pubbliche non dovrebbe consentire interventi puntuali in ambiti riservati alla competenza normativa regionale ma solo l'indicazione di finalità tali da non eliminare del tutto spazi di discrezionalità: nel caso di specie, invece, le Regioni non hanno altra scelta che ridurre il numero dei consiglieri regionali, non potendo perseguire altre vie (ad esempio, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri stessi o, più in generale, la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio). Sulla latitudine di questa competenza, con particolare riferimento alla problematica in questione, cfr., in particolare, A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 1188 ss.

<sup>12</sup> Ha parlato efficacemente di "polverizzazione" delle materie regionali, A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 557 ss.

<sup>13</sup> U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 594.

# Osservatorio sulle fonti

Proprio con riguardo alle tematiche della semplificazione amministrativa, si possono ricordare, solo per citare un esempio, l'art. 3 del d.l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) che fa obbligo alle Regioni (oltre che allo Stato ed agli enti locali) di adeguare il proprio ordinamento «al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di: *a*) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; *b*) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; *c*) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; *d*) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; *e*) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica». A sua volta, l'art. 1 del d.l. 1/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012) prevede, «in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea», l'abrogazione, a far data dall'entrata in vigore di appositi regolamenti di delegificazione, «*a*) delle norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; *b*) delle norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

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

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

# Osservatorio sulle fonti

Non è questa la sede per indagare la configurabilità dell'esercizio di un potere sostitutivo in questo caso<sup>14</sup>; rimane comunque l'impressione che i compiti attribuiti alle Regioni da questo insieme di disposizioni siano insieme indeterminati ed ambigui<sup>15</sup> (e, nel caso dell'art. 3 del d.l. 138/2011, pensati sul presupposto di una revisione dell'art. 41 Cost., fortunatamente ormai arenatasi in Parlamento<sup>16</sup>) ed anche in parte sovrapposti: il tutto senza troppa preoccupazione per l'autonomia regionale.

In questo senso, ciò che rimane della competenza regionale, ovvero l'esercizio di una competenza normativa previa intesa con lo Stato «al fine di favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, nonché il conseguimento di ulteriori livelli minimi di liberalizzazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa sul territorio nazionale, previa individuazione delle migliori pratiche e verifica dei risultati delle iniziative sperimentali adottate dalle Regioni e dagli enti locali» (art. 19, l. 180/2011)<sup>17</sup> appare davvero poca cosa se rapportata alle grandi aspettative suscitate un decennio fa dall'approvazione della l. cost. 3/2001. Parallelamente, il criterio di riparto delle competenze normative basato sulle materie, anche per alcuni difetti redazionali nell'art. 117 Cost. e per la perdurante mancanza di essenziali strumenti attuativi degli artt. 117 ss. Cost., mostra evidenti limiti: basti pensare, solo per citare un esempio riferibile alla giurisprudenza costituzionale del periodo oggetto del Rapporto sulla legislazione, alla sent. 121/2010 in materia di edilizia residenziale, nella quale la Corte distingue tre titoli di competenza legislativa, di cui uno di competenza legislativa esclusiva dello Stato (la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, in quanto riferibile ai livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), uno di potestà concorrente (la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, riferibile alla materia "governo del territorio"), ed uno di potestà residuale regionale (la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli I.a.c.p.).

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

Dalle elezioni regionali del 2010, che in Toscana hanno confermato una maggioranza di centro-sinistra, è uscito un Consiglio regionale rinnovato sia quanto a consistenza (55 membri a seguito della revisione dell'art. 6 dello Statuto, operata dalla l.stat.reg. 1/2010), sia quanto a numero di nuovi eletti (32 su 55), sia quanto all'articolazione dei

---

<sup>14</sup> Tra l'altro, l'art. 4 dello stesso d.l. 1/2012 prevede, quale presupposto dell'esercizio del potere sostitutivo, l'esistenza di fonti normative regionali contrastanti con la tutela o la promozione della concorrenza: tale contrasto sembrerebbe atteggiarsi, almeno in parte, come vizio di costituzionalità delle fonti stesse.

<sup>15</sup> Si pensi al riferimento al contrasto con i soli principi fondamentali della Costituzione.

<sup>16</sup> Un riferimento espresso alla proposta di legge costituzionale era presente nel testo del decreto legge ma è stato espunto in sede di conversione.

<sup>17</sup> Una competenza analoga è contenuta altresì nell'art. 3, comma 3-*sexies*, del d.l. 5/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 35/2012).

# Osservatorio sulle fonti

gruppi: ad oggi se ne contano sette, di cui due (Pd e Pdl) costituiscono insieme ben il 72% dei consiglieri; si contano altresì due gruppi non presenti nella scorsa legislatura, di cui uno di maggioranza (l'Idv, con 5 consiglieri) e uno di opposizione (Lega Nord, ad oggi con soli due consiglieri). Anche in questa legislatura è presente il gruppo misto, formato da tre consiglieri.

Proprio con riferimento ai gruppi, i dati della Toscana appaiono sicuramente diversi e più “virtuosi” rispetto alla media delle 21 assemblee consiliari, che è data da ben 11 gruppi, il 36% dei quali composti da un unico consigliere; fenomeno, quest'ultimo, assente nel consiglio regionale toscano, anche in forza dell'art. 16, comma 2, dello Statuto<sup>18</sup>.

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

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

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

Più in particolare, la Toscana ha previsto un meccanismo di progettazione normativa (l'agenda legislativa di legislatura) della Giunta secondo un modello che, partendo dal programma elettorale, si sviluppa nel programma di governo (presentato dal Presidente della Giunta nella prima seduta del Consiglio e approvato da quest'ultimo entro dieci giorni dalla sua illustrazione<sup>19</sup>) e quindi nel programma regionale di sviluppo (Prs), approvato all'inizio della legislatura e contenente, tra l'altro, «le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale» (art. 6, comma 1, lett. b).

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

La programmazione dell'attività normativa risponde a tre esigenze fondamentali: innanzitutto essa costituisce un antidoto ad un metodo di legiferare che, anche a livello regionale, appare caratterizzato troppo spesso da frammentarietà e occasionalità, proprio

---

<sup>18</sup> Cfr. i dati riportati in Camera dei deputati, *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, t. II, Roma, Camera deputati, 2011, p. 118 e 138. L'unica altra Regione priva di gruppi “monocellulari” è la Campania.

<sup>19</sup> Su tale disposizione, “salvata”, come è noto, dalla Corte costituzionale (sent. 372/2004: sul punto, per tutti, G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo “standard”*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 606 ss.

# Osservatorio sulle fonti

a scapito della qualità del prodotto normativo; in secondo luogo, essa può determinare effetti rilevanti anche sul terreno della forma di governo e dei rapporti tra maggioranza ed opposizione, essendo uno strumento prezioso di verifica della concreta attuazione del programma di governo (e, a monte, del programma elettorale); infine, essa consente lo sviluppo di strumenti posti a tutela della qualità della normazione, in particolare l'Air, che, se svolta correttamente, può essere effettuata soltanto in un contesto di programmazione dell'attività normativa.

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

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

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

Tale referendum previsto, ma in forza di una legge costituzionale (n. 2/2001) in alcune Regioni a statuto speciale e Province autonome<sup>20</sup>, non è stato inserito per i dubbi di costituzionalità avanzati da una parte della dottrina, con specifico riferimento all'art. 121 Cost.<sup>21</sup>, che riserva la potestà legislativa al Consiglio regionale, ed al limite dell'“armonia con la Costituzione” riferita alla potestà statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria<sup>22</sup>.

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

---

<sup>20</sup> Si tratta della Valle d'Aosta (l.r. 19/2003 e successive modificazioni) e della Provincia autonoma di Bolzano. Proprio in Valle d'Aosta nel 2007 si sono svolti quattro referendum propositivi in materia elettorale, relativi all'introduzione della preferenza unica (in luogo della preferenza multipla prevista nella vigente legge elettorale regionale), all'elezione diretta dell'intera Giunta regionale, alla dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, all'equilibrio della rappresentanza tra i generi; in tali referendum non è stato raggiunto il *quorum* di partecipazione (fissato in questa Regione al 45% degli aventi diritto).

<sup>21</sup> Tuttavia, una fattispecie di referendum approvativo di proposte di legge non approvate o approvate con modifiche sostanziali dal Consiglio regionale è presente nell'art. 15 dello Statuto della Campania.

<sup>22</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *I referendum*, cit., pp. 167 ss.; favorevole all'ammissibilità di tale referendum è M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova autonomia statutaria*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 78.

# Osservatorio sulle fonti

L'iniziativa popolare è preclusa solo per le modifiche dello Statuto e per le leggi di bilancio (art. 3, comma 1, l. 51/2010)<sup>23</sup>. Tuttavia, né il perimetro ridotto dei limiti, né le altre forme di “facilitazione” dell'esercizio di questo strumento di democrazia diretta contenute nelle ll.rr. 51/2010 (in particolare l'assistenza ai promotori di cui all'art. 4, come modificato dalla l.r. 71/2011) appaiono tali da superare l'attuale crisi che l'istituto sta conoscendo a livello regionale così come a livello statale.

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

Per quanto attiene all'iniziativa consiliare, persiste, in termini significativi, l'iniziativa legislativa, non formalizzata nello statuto, dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (formalmente riferibile ai consiglieri facenti parte di tale organo), riferita, nel più recente periodo, non più solo alle proposte di legge, assai rilevanti sul piano istituzionale, attuative dello statuto<sup>24</sup>. Si tratta, in tutti i casi, di proposte nelle quali non opera la tradizionale contrapposizione tra maggioranza e opposizione, dato che in Toscana la progettazione istituzionale, nel bene e nel male<sup>25</sup>, ha sempre seguito il metodo delle “larghe intese”.

Al di là delle iniziative dell'Ufficio di presidenza, le iniziative consiliari segnano un maggiore dinamismo, accentuato da un incremento del loro tasso di successo (che raggiunge il livello del 33% sul totale delle leggi approvate). Dal punto di vista politico, a fronte di iniziative di singoli consiglieri o dei gruppi, mancano iniziative “di coalizione” a dimostrazione di una prevalenza dell'identità politica dei singoli *partners*, che fornisce una chiave di lettura interessante dei rapporti politici in seno al Consiglio, e non solo.

Se quindi l'iniziativa consiliare non appare destinata, se non in casi particolari, a tradursi in leggi approvate, l'attività emendativa consiliare si attesta su livelli qualitativi e quantitativi non irrilevanti, evidenziando una dialettica anche tra maggioranza e Giunta che appare lontana da quella *fusion* che dovrebbe caratterizzare un assetto di “democrazia maggioritaria”. Anche gli emendamenti delle opposizioni non sono pregiudizialmente condannati alla reiezione, ed anzi alcuni di quelli approvati risultano parti (o frammenti) di loro iniziative legislative presentate in precedenza<sup>26</sup>.

---

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

<sup>24</sup> Si tratta delle ll.rr. 41/2010 e 57/2011.

<sup>25</sup> Il riferimento al “male” va alla tanto contestata legge elettorale per il Consiglio regionale, sulla quale sia permesso un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>26</sup> Così, ad esempio, con riguardo alla p.d.l. n. 59 della Lega Nord in materia di commercio.

# Osservatorio sulle fonti

5. Riguardo all'esame delle proposte di legge, forse il principale elemento da sottolineare è dato dalla sostanziale, perdurante, irrilevanza degli "apporti esterni" al procedimento legislativo, che pure costituiscono una delle principali novità introdotte dallo Statuto del 2004 (e, in modo più o meno esteso, anche dagli altri statuti della "seconda generazione")<sup>27</sup>.

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

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

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

Anche la Commissione pari opportunità, avendo una competenza assai specializzata e circoscritta, non sembra avere esercitato una particolare incidenza; lo stesso può dirsi per la Conferenza permanente delle autonomie sociali che peraltro non interviene direttamente nel procedimento legislativo ma solo sugli atti di programmazione<sup>28</sup>.

Infine, il collegio di garanzia statutaria al dicembre 2011 non era ancora stato adito su proposte di legge approvate dal Consiglio regionale<sup>29</sup>, sia perché ancora di recente istituzione (il regolamento interno è stato adottato con deliberazione 18 marzo 2011, n. 1), sia, di conseguenza, perché ancora non adeguatamente percepito dagli attori politici.

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

---

<sup>27</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, pp. 109 ss.

<sup>28</sup> In questo senso, nel rapporto si legge che «in quanto rappresentativa del Terzo settore che ha già assunto, ed è destinato ancor di più ad assumere in periodi di crisi economica, sociale e istituzionale come quello che stiamo vivendo, un ruolo fondamentale nella società civile, sarebbe auspicabile la previsione di funzioni consultive della Conferenza anche con riferimento alle proposte di legge direttamente o indirettamente collegate agli atti di programmazione» (p. 147).

<sup>29</sup> Il Collegio nel corso del 2011 ha espresso due pareri, relativi, il primo alla riconducibilità dell'incarico di componente del Consiglio delle autonomie locali all'applicazione dell'art. 83, comma 2, d.lgs. 267/2000 (parere 11 aprile 2011), il secondo alla permanenza in carica del presidente del gruppo misto a seguito di una variazione nella composizione del gruppo stesso nel corso della legislatura (parere 16 giugno 2011).

# Osservatorio sulle fonti

richiedenti e quindi dichiarando non conformi all'art. 62, comma 3 e 39 comma 2, dello Statuto l'art. 2, comma 2, e l'art. 8.

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

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

Si tratta di funzioni che andrebbero attentamente valutate in punto di coerenza con le altre funzioni dell'organo stabilite dallo Statuto: in particolare, è stato giustamente evidenziato<sup>30</sup> come siano ontologicamente diverse la funzione di garanzia «svolta da un terzo imparziale a favore di qualcuno contro qualcun altro» e la funzione di consulenza che è svolta «a vantaggio di qualcuno che il consulente vuole aiutare»: da qui, l'inopportunità di concentrare nello stesso organo le due funzioni.

È evidente che, mentre le funzioni di cui alla l.r. 7/2011 sono facilmente riconducibili a funzioni classiche di consulenza, lo stesso non può dirsi per le decisioni seguenti a richieste presentate dalla minoranza consiliare: in quest'ultimo caso, infatti, pur non trattandosi di funzioni giurisdizionali (ciò è stato escluso con motivazioni ineccepibili dalla Corte costituzionale: sent. 200/2008)<sup>31</sup>, esse appaiono riferibili a funzioni di garanzia/controllo, che si concretizzano in atti superabili (nel caso della Toscana solo con motivazione espressa) dal Consiglio regionale<sup>32</sup>.

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

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

Certo, sono riscontrabili anche patologie non imputabili alla responsabilità del legislatore statale e che andrebbero attentamente valutate in quanto riferibili ad una

---

<sup>30</sup> G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giurisdicenti*, in *Ist. fed.*, 2011, pp. 809 ss.; G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, *ivi*, pp. 877 ss.

<sup>31</sup> G. FALCON, *Le consulte di garanzia*, *cit.*, p. 815, secondo il quale si tratta di organi *giurisdicenti* e non *giurisdizionali*, il cui compito è quello di definire la situazione in diritto: «Essi possono intervenire in diverse fasi delle procedure, e con diversi ruoli. Possono intervenire a livello *consultivo* (in senso proprio), possono intervenire a livello di – per così dire – “interlocuzione contrappositiva” nel procedimento legislativo, possono intervenire in forma decisoria in relazione alle ammissibilità ed a simili decisioni».

<sup>32</sup> G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti*, *cit.*, p. 881.

# Osservatorio sulle fonti

Regione che vorrebbe caratterizzarsi per una particolare attenzione alle tematiche della qualità della legislazione.

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

Un ulteriore aspetto preoccupante è dato dall'emersione di leggi *omnibus*, in particolare le leggi finanziarie annuali che appaiono una patologia potenzialmente pericolosa né correggibile con leggi *ad hoc* qualora esse siano motivate da urgenze derivanti da ritardi di tipo amministrativo o da difetti nella programmazione normativa. Questi conglomerati normativi aprono alla possibilità di incongruenze, anticipazioni frammentarie di leggi di riforma, norme manifesto utili solo sul piano elettorale<sup>33</sup>.

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

Infine, un ultimo fenomeno da monitorare è quello delle deroghe occasionali a leggi aventi contenuto organico, anche di attuazione dello Statuto<sup>34</sup>. Si tratta di una tendenza certo non estesa ma che appare preoccupante nella misura in cui mina la stabilità di atti normativi che, per la loro rilevanza istituzionale, dovrebbero essere sottratte a modifiche o a deroghe tacite.

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

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

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

---

<sup>33</sup> Sul punto si è già accennato alla riduzione del numero di consiglieri regionali, di cui all'art. 155, l. 66/2011.

<sup>34</sup> Si pensi, in particolare, alla l.r. 16/2011, con riferimento alla disciplina delle nomine contenuta nella l.r. 5/2008.

# Osservatorio sulle fonti

all'entrata in vigore la media sfiora l'anno solare: 356 giorni; termini appena più brevi per i Dpcm, 175 giorni e per i regolamenti ministeriali, ben 325 giorni).

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

Dal punto di vista sostanziale, si conferma una tendenza positiva già radicata nell'ordinamento toscano da alcuni anni, ovvero il progressivo venir meno dei fenomeni di "legislazione integrata", ovvero dei casi (problematici nell'ottica del rispetto del rispetto del principio di legalità) in cui la legge si limita a "trasferire" al regolamento la disciplina di interi ambiti materiali, senza alcuna predeterminazione di principi e criteri direttivi<sup>35</sup>.

Lo statuto non sembra prevedere (ed anzi, secondo alcuni sembra escludere) la delegificazione; a parere di chi scrive, tale tesi non è fondata<sup>36</sup> e in ogni caso la prassi normativa anche più recente conosce fenomeni, anche consistenti, di sostituzione di disposizioni legislative ad opera di fonti regolamentari (così, il "maxi" regolamento di cui all'art. 53 della l.r. 21/2010 – testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, dalla cui entrata in vigore si produce l'abrogazione di una ventina di leggi e/o disposizioni legislative<sup>37</sup>).

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

Ciò detto, nonostante il tentativo di tipizzare le fonti normative della Regione nell'art. 39 dello Statuto resistono poteri regolamentari atipici, della Giunta (ovvero di singoli Assessori) ma anche del Consiglio<sup>38</sup> (in un contesto più generale nel quale quest'ultimo organo continua ad esercitare un'intensa attività amministrativa<sup>39</sup>),

---

<sup>35</sup> In questi casi, tra l'altro, la mancata adozione del regolamento entro il termine fissato dalla legge finisce per condizionare l'efficacia stessa del prodotto legislativo.

<sup>36</sup> Sul punto, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 27-28.

<sup>37</sup> Peraltro quattro leggi sono abrogate con l'entrata in vigore del Piano della cultura di cui all'art. 4 della stessa l.r. 21/2010.

<sup>38</sup> Così, ad esempio, la prima individuazione dei aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra è contenuta in un allegato alla l.r. 11/2011 modificabile con delibera del Consiglio regionale.

<sup>39</sup> Dai dati pubblicati in Camera dei deputati, *Rapporto 2011*, cit., p. 133 si evince che nel corso del 2010 il Consiglio regionale toscano ha adottato ben 126 atti amministrativi).

# Osservatorio sulle fonti

attuativi di leggi (talvolta anche delegificanti) ma anche di piani e programmi regionali<sup>40</sup>; piani e programmi la cui normatività in molti casi appare facilmente riscontrabile<sup>41</sup>.

Al contrario, non mancano fenomeni di legificazione parziali di regolamenti o di contenuti di misure di salvaguardia di piani e programmi<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Così, ad esempio, l'art. 10-*bis* della l.r. 49/1999 (introdotto con l'art. 11 della l.r. 61/2004) prevede una delibera attuativa dei piani e programmi regionali con il compito di specificare obiettivi operativi, modalità di intervento e di definire il quadro finanziario sulla base del bilancio di previsione.

<sup>41</sup> Sul punto, a parte quanto si è detto nella nt. 37, cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 630; R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988; F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, Cedam, 1996, pp. 256 ss.; con riferimento all'esperienza della Regione Toscana si vedano le ampie ed articolate osservazioni di A. PRINA, D. CADONI, *La delegificazione nell'ordinamento regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. II. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 321 ss.

<sup>42</sup> Cfr., in particolare, artt. 141, 142 e 147, l.r. 66/2011 (legge finanziaria per il 2012).