

**Qualche riflessione sulle esperienze di legislazione regionale in Toscana, tra
“presidenzializzazione” e “europeizzazione”***

di Nicola Lupo**

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La “presidenzializzazione” della forma di governo regionale: un’espressione ambigua. 3. La necessaria valorizzazione delle commissioni. 4. Le “leggi a cadenza annuale”. 5. La motivazione delle leggi e i suoi primi esiti. 6. La sfida della c.d. “fase ascendente”. 7. Conclusione. Un cenno sul Collegio di garanzia statutaria.

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

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

2. *La “presidenzializzazione” della forma di governo regionale: un’espressione ambigua.* – Una prima considerazione la farei, anche sulla base di quello che ho ascoltato quest’oggi, sia nella prima parte della mattinata, di taglio più politico, sia nella seconda, di taglio più tecnico, sull’annoso tema della forma di governo regionale e della sua “presidenzializzazione”. Ho infatti la sensazione che in proposito sussista un problema di terminologia e di comprensione anzitutto tra politici e tecnici, che

* Intervento alla tavola rotonda di presentazione del *Rapporto sulla legislazione in Toscana 2011*, svoltosi a Firenze, presso il Consiglio regionale della Toscana, il 9 febbraio 2012 (in corso di pubblicazione negli atti della tavola rotonda).

** Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma.

probabilmente risulta accentuato dal fatto che i tecnici a loro volta sono o giuristi o politologi, e che gli uni e gli altri usano a volte le stesse parole, o parole assai simili, per riferirsi a fenomeni diversi.

Più in particolare, credo che spesso si confondano due fenomeni, che invece sono solo in minima parte sovrapponibili tra di loro. Pur trattandosi di modelli che sono probabilmente scontati per larga parte degli studiosi, credo però che sia utile, in questa sede, richiamarli un attimo.

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

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

in secondo luogo, la crisi dei partiti e delle ideologie, e quindi dei *cleavages* politici tradizionali; in terzo ed ultimo luogo, la trasformazione dei mass media.

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

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

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

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

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

In altri termini, è chiaro che le assemblee elettive sono vittime di quei macrofenomeni di cui accennavo prima, perché essi, nel momento in cui spingono – come si è prima rilevato – verso la presidenzializzare la politica, finiscono evidentemente per mettere in difficoltà le assemblee. Per fare un solo esempio, è risaputo che è difficilissimo, per non dire impossibile, rappresentare nei *mass media* la pluralità delle dinamiche e delle posizioni espresse in un dibattito svoltosi in parlamento, mentre è decisamente più facile ed efficace rappresentare la figura del leader dell'esecutivo, nelle sue caratteristiche personali, quando non familiari o caratteriali.

Una possibile soluzione, a mio avviso, può consistere nel valorizzare al massimo la sede della Commissione, rendendola più pesante nell'ambito del processo decisionale e, al contempo, anche un po' più accattivante sul piano mediatico. Assai interessante, ad esempio, è ciò che accade nel Congresso statunitense. In particolare, nella House of Representatives in aula si votano un numero limitatissimo di emendamenti (in genere inferiore alla decina) per ogni progetto di legge; e quegli emendamenti sono il frutto di un processo di selezione assai accurato che si svolge in seno alla Commissione competente e in seno alla Rules Committee, che esamina e seleziona attentamente su quali punti concentrare il dibattito dell'assemblea, con quali tempi e con quali modalità (indicazioni sul Congresso USA in C.J. Deering-S.S. Smith, *Committees in Congress*, III ed., CQ Press, Washington D.C., 1997, spec. p. 206 s. e *How Congress Works*, IV ed., CQ Press, Washington D.C., 2008, spec. p. 146 s.).

In questa medesima chiave, credo di poter esprimere un apprezzamento e un interesse, tra le altre, per l'esperienza della Commissione di controllo e per quella delle commissioni consiliari in sede consultiva su atti della Giunta, delle quali si dà ampiamente conto nel *Rapporto*. In entrambi i casi si tratta di modelli da osservare con attenzione, anche in vista di possibili trasposizioni a livello statale.

4. *Le "leggi a cadenza annuale"*. – Molto interessante e in controtendenza nettissima rispetto al dato statale è la constatazione circa l'importanza, nella Regione Toscana, delle cosiddette "leggi a cadenza annuale". Il modello delle leggi a cadenza annuale a livello statale, che pur rispondeva ad una certa logica, volta a privilegiare il conseguimento di obiettivi intersettoriali (N. Lupo-G. Tarli Barbieri,

Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2008, p. 215 s.), mi sembra essere in crisi clamorosa.

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

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

5. *La motivazione delle leggi e i suoi primi esiti.* – All'interno del *Rapporto*, mi ha poi interessato moltissimo il capitolo sulla motivazione della legge. Si tratta di un tema che ha appassionato parecchi

studiosi, incluso il sottoscritto, negli anni passati e sul quale ora disponiamo, appunto grazie alla Regione Toscana, di una esperienza assai significativa. Oltre a leggermi il *Rapporto*, ho provato ad andare a scorrere, sull'ottimo sito internet del Consiglio regionale, la legislazione toscana più recente. Devo dire che da cittadino – anche se, come dicevo, non residente in Toscana – si tratta di una lettura di notevole utilità.

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

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

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

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

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

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

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

Su queste tematiche credo che forse una attenzione specifica nelle prossime edizioni del *Rapporto* potrebbe essere molto positiva, anche superando un po' la rigida distinzione tra la funzione legislativa e le altre funzioni, secondo una tendenza rilevata di recente anche nei Rapporti sulla legislazione statale (cfr., volendo, N. Lupo, *Dai Rapporti sulla legislazione ai Rapporti sulle politiche*

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

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

7. *Conclusioni. Un cenno sul Collegio di garanzia statutaria.* – In conclusione, mi sia consentito di chiudere solo con un cenno sul coinvolgimento del Collegio di garanzia statutaria in chiave di consulenza rispetto al Consiglio regionale, ora previsto dalla legge regionale n. 7 del 2011.

Mi sembra una soluzione molto intelligente (che in parte avevo provato a suggerire: N. Lupo, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, n. 3, p. 623 s.) e che, ove adottata anche altrove, potrebbe forse agevolare il difficile inserimento degli organi di garanzia statutaria nella struttura istituzionale regionale. Assolvendo ad una funzione per certi versi simile a quella del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, il Collegio di garanzia statutaria potrebbe essere visto non come un qualcosa di estraneo rispetto alla struttura tecnica del Consiglio regionale, ma come un soggetto in grado di fare da sponda con la struttura tecnica del Consiglio, specie ove vi sia una dissociazione rispetto alla struttura politica del medesimo: in modo, quindi, da rafforzarla, e non certo da indebolirla.