

Edizioni dell'Assemblea

62



# **Il tempo della Regione – La Toscana**

## **II Volume**

### **Un primo bilancio dopo quarant'anni**

a cura di Paolo Bagnoli,  
Massimo Carli, Alessandro Pizzorusso

Firenze, maggio 2012

---

**Il tempo della Regione - La Toscana. II Volume - Un primo bilancio dopo quarant'anni** / a cura di Paolo Bagnoli, Massimo Carli, Alessandro Pizzorusso. – Firenze : Consiglio regionale della Toscana, 2011.

1. Bagnoli, Paolo 2. Carli, Massimo 3. Pizzorusso, Alessandro 4. Toscana. Consiglio regionale  
320.9455

Regione Toscana – Aspetti storici, politici e giuridici

CIP (Cataloguing in publication) a cura della Biblioteca del Consiglio regionale.

---

Grafica e impaginazione: Massimo Signorile, Settore Comunicazione istituzionale, editoria e promozione dell'immagine

Stampa: Tipografia Consiglio regionale della Toscana

Con il contributo di:

Fondazione del Consiglio regionale della Toscana

Fondazione del Monte dei Paschi di Siena

## Sommario

Presentazione	
<i>Alberto Monaci</i>	7
Prefazione	
<i>Angelo Passaleva</i>	9
Introduzione	
<i>Paolo Bagnoli, Massimo Carli, Alessandro Pizzorusso</i>	13
<b>Temi di carattere generale</b>	
L'itinerario del regionalismo: uno sguardo al caso toscano	
<i>Bernardo Sordi</i>	19
La dimensione territoriale ed economica della Toscana	
<i>Nicolò Bellanca</i>	33
La classe dirigente toscana: una prima riflessione	
<i>Paolo Bagnoli</i>	51
La classe politica regionale dalla seconda legislatura ad oggi (1975-2010)	
<i>Ivo Biagianti</i>	57
Le elezioni in Toscana	
<i>Andrea Pertici</i>	85
<b>Temi orizzontali</b>	
La riforma statutaria del 2004	
La Regione Toscana tra autonomia politica e decentramento amministrativo	
<i>Alessandro Pizzorusso</i>	115
La Regione Toscana nei suoi rapporti con l'ordinamento europeo	
<i>Filippo Benelli</i>	139

La partecipazione all'attività legislativa e amministrativa della Regione Toscana <i>Marta Picchi</i>	155
Forme di partecipazione "organica" nella Regione Toscana <i>Francesco Dal Canto</i>	187
<b>Temi settoriali</b>	
La politica regionale in tema di emigrazione e immigrazione <i>Cecilia Corsi</i>	205
Il Difensore Civico della Regione Toscana <i>Massimo Carli</i>	229
La politica regionale in materia di assistenza sociale e sanitaria <i>Emanuele Rossi, Elettra Stradella</i>	249
Notizie sugli autori	275
Indice dei nomi	277

## Presentazione

Conoscere e comprendere per meglio agire. Può certamente stare in questo assunto anche il senso, vero, della straordinaria iniziativa promossa in questi anni dall'Associazione dei Consiglieri Onorari della Regione Toscana con la pubblicazione de "Il tempo della Regione", opera che si conclude con questo secondo importante volume sulla Regione Toscana intesa come istituzione, ma anche come luogo di formazione di una impostazione regionalistica dell'ordinamento in un quadro unitario inderogabile, e di fattivi, originali e spesso anticipatori contributi. Un secondo volume, questo, alla cui realizzazione ben volentieri il Consiglio regionale e la sua Fondazione hanno offerto sostegno, nella piena consapevolezza dell'importanza del lavoro lì contenuto.

Perché, a ben guardare, gli autorevoli saggi prodotti dagli studiosi coinvolti, molti di chiara fama, altri di sicuro avvenire, costituiscono una bussola per orientare il percorso di evoluzione cui le Regioni sono, oggi, chiamate. Un percorso dettato da fattori contingenti: una riorganizzazione, oramai non più rinviabile, degli assetti parlamentari, col superamento dell'attuale modello di bicameralismo; il superamento di una certa frammentazione dei livelli istituzionali, con la ridefinizione delle funzioni per le amministrazioni provinciali data recentemente dal legislatore statale (ma anche con la presenza dei disegni di revisione costituzionale circa il loro ruolo e le loro funzioni, quando non addirittura la loro stessa esistenza) e il processo di evoluzione dei contesti comunali attraverso unificazioni e gestioni associate; un inevitabile snellimento delle procedure decisionali, nella salvaguardia della loro legittimità ed accuratezza, accompagnato ad una riduzione dei costi degli apparati e ad una loro maggiore sobrietà. Un percorso che può e deve fare tesoro di un'analisi compiuta e 'scientificamente' sicura del processo di formazione e di consolidamento delle Regioni, del loro ruolo e delle loro funzioni. Con un occhio attento, a quegli spazi nei quali le Regioni sono sempre più chiamate a svolgere un ruolo di attivo protagonismo (rapporti con l'Europa e partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte, su tutto).

Non è dunque, questo volume, solo una risposta all'interesse di quanti – tanti – vogliono capire meglio cosa è stata e cosa è diventata l'istituzione Regione Toscana in questi quarantadue anni di vita (e questa pubblicazione ha il merito di aiutarci agevolmente a farlo, senza nulla perdere in termini di accuratezza delle informazioni e profondità tecnica delle analisi), ma in sé racchiude la funzione di utile chiave di lettura attraverso cui impostare scelte del presente e del futuro, per rendere la Regione il più possibile capace di essere risposta ai bisogni e alle necessità dei cittadini. Di quelli di oggi e di quelli di domani.

Il grazie all'Associazione dei Consiglieri Onorari della Regione Toscana per questa iniziativa è dunque obbligato (ma non privo di sincerità), per aver tenacemente perseguito il completamento di un percorso avviato all'indomani del varo del nuovo Statuto regionale, offrendo un contributo, ragionato, di analisi e di idee ad un dibattito – quello sul 'dove vanno le Regioni' -, esposto al rischio, di questi tempi, di un confuso accavallarsi fra opportunismi del momento, 'sparate' demagogiche, pericolose illusioni.

Alberto Monaci  
*Presidente del Consiglio regionale*

## Prefazione

L'edizione di questo secondo volume era stata da tempo programmata dall'Associazione dei Consiglieri Onorari della Regione Toscana soprattutto per iniziativa del compianto Presidente Renato Pollini e di Vera Dragoni, ai quali va un doveroso ringraziamento. Si tratta del completamento dell'analisi della attività politica, legislativa e amministrativa della Regione già magistralmente avviata nel primo volume intitolato "Il tempo della Regione. La Toscana" e aggiornata, almeno per alcuni aspetti, ai sei anni trascorsi dalla prima edizione del 2005.

I saggi riportati nel presente volume, elaborati da eminenti studiosi delle università di Firenze, Pisa, Siena, Macerata e dell'Istituto Sant'Anna di Pisa, coordinati dai professori Paolo Bagnoli, Massimo Carli e Alessandro Pizzorusso, toccano argomenti di grande interesse e di attualità anche nel contesto della fase storica che sta attraversando la nostra Repubblica in questi ultimi anni.

Le premesse di ordine storico, a partire dai moti risorgimentali della prima metà dell'Ottocento fino ai nostri giorni, sono già state ampiamente illustrate nella presentazione del primo volume e richiamate anche nell'introduzione dei coordinatori della presente rassegna. Voglio soltanto sottolineare come l'attuale livello di maturazione del pensiero regionalistico e la struttura complessiva della nostra Regione e della sua organizzazione ordinamentale traggano una loro originalità nella cultura e nella tradizione della gente toscana. Ne sono un esempio le norme che riguardano la partecipazione all'attività normativa e amministrativa emanate a partire dagli inizi degli anni 2.000 e che hanno trovato nella istituzione della Conferenza delle Autonomie Locali (legge regionale n°20/2007) il più alto livello istituzionale. Il concetto di "cittadinanza attiva", che sta alla base delle varie forme di partecipazione previste per legge, deriva infatti, almeno in buona parte, dalla presenza largamente diffusa del volontariato organizzato in Toscana che, nella sua forma più tradizionale, ha le sue origini a Firenze nella prima metà del 1.200. Il volontariato in ogni settore di attività, prima ancora di altre organizzazioni più recenti altrettanto importanti, incluse quelle sindacali, ha sempre svolto un ruolo di stimolo verso le autorità pubbliche ed è il più attento soggetto sociale capace di cogliere prontamente i bisogni emergenti di varia natura e di individuare le risposte più idonee a risolvere stati di sofferenza di persone singole o di gruppi particolarmente fragili. Per questi motivi l'apporto del volontariato nei vari settori, unitamente a quello di altre forme aggregative della società civile, è importante per la programmazione delle politiche socio-sanitarie, ambientali, culturali, di cooperazione internazionale ecc.. come riconosciuto dalle leggi toscane.

Sempre nella tradizionale e antica attenzione ai diritti umani (vedi ad esempio gli scritti di Cesare Beccaria e la successiva abolizione della pena di morte in Toscana

con atto del Granduca Pietro Leopoldo del 30 novembre 1786, ispirata appunto dall'opuscolo "Dei Diritti e delle Pene"), va ricordato che nel 2000 è stata istituita la "Festa della Toscana" a ricordo di quel 30 novembre di oltre due secoli prima. Proprio la nostra Regione, inoltre, è stata la prima ad istituire l'ufficio del Difensore Civico Regionale per la tutela dei cittadini nei confronti di eventuali torti subiti da parte delle amministrazioni pubbliche, anche se inizialmente con finalità limitate e con potere "debole", ma che, con successive modifiche legislative, ha raggiunto una forte configurazione in difesa dei diritti civili anche di soggetti stranieri. Aggiungerei, infine, che l'antica tradizione artigianale di grande prestigio, unitamente alla capacità imprenditoriale a livello familiare ha costituito il retroterra dal quale si è prodotto quel tessuto di piccole e medie imprese che in buona parte ha contribuito allo sviluppo economico della nostra Regione nella seconda metà del secolo scorso.

Per rimanere nell'ambito delle finalità del presente volume e del precedente, c'è da chiedersi quale potrà essere lo sviluppo dell'attività legislativa e regolamentare e quali le funzioni che si potrebbero prospettare nell'ottica di un "Regionalismo Compiuto" del quale si parla ormai da anni, almeno dopo la riforma del titolo V della Costituzione e dopo le norme sul "federalismo fiscale".

A partire dalla prospettata (già da tempo!) riforma del Parlamento, con la Costituzione del "Senato delle Regioni", in analogia al bicameralismo tedesco, anche le funzioni e gli organi dei Consigli Regionali e delle Giunte dovranno subire qualche modificazione. Sia nell'ipotesi prevalente che i rappresentanti delle Regioni vengano eletti direttamente dal popolo, sia che si tratti (meno verosimilmente) di elezioni secondarie da parte dei Consigli Regionali o di nomine "bilanciate" da parte degli Organi di Governo, occorrerà comunque prevedere uno stretto rapporto fra i rappresentanti della Camera delle Regioni e i Governi e le Assemblee regionali. Non meno importanti potrebbero essere le modifiche, anche di ordine statutario, qualora si arrivasse, cosa peraltro ancora molto controversa, all'abolizione delle Province. In queste ed altre occasioni, come già nel passato, la Regione Toscana sarebbe in grado di apportare anche a livello nazionale contributi essenziali, comunque sempre nell'ottica, mai messa in discussione né a livello politico, né da parte della grande maggioranza dell'opinione pubblica, dell'unità solidaristica fra le autonomie Regionali nel contesto di uno Stato unico e indivisibile.

Con l'eventuale acquisizione di nuove funzioni legislative o di carattere regolamentare o di nuovi organismi di coordinamento, anche la drastica riduzione del numero dei Consiglieri Regionali prevista con la recente Legge Regionale n° 66 del 27 dicembre 2011 – Legge Finanziaria per l'anno 2012 – andrebbe rimessa in discussione.

Come Associazione dei Consiglieri Regionali Onorari della Toscana, con questi due volumi sulla storia del regionalismo toscano, abbiamo voluto dare un contributo di conoscenza e riflessione sul recente passato, ma saremo attenti anche

all'evolversi delle situazioni future, sempre con spirito costruttivo e collaborativo, senza presunzioni, con la consapevolezza che il contributo derivante da esperienze di vita vissuta non è tutto e sempre da buttare, può dare, anzi, quel di più di "saggezza" sempre utile per chi ha responsabilità legislative.

E' merito dei coordinatori e degli autori dei saggi riportati in questo secondo volume, ai quali va il più sincero ringraziamento, aver accompagnato il lavoro di ricerca storica con valutazioni critiche di grande equilibrio e obbiettività. Saranno certamente utili per chi si cimenterà nelle future sfide legislative e per chi vorrà conoscere meglio l'attività della nostra Regione nei suoi primi 42 anni di vita. Il ringraziamento dell'Associazione e mio personale va anche alla Fondazione del Monte dei Paschi di Siena ed al Presidente Alberto Monaci insieme a tutto il Consiglio di Amministrazione della Fondazione del Consiglio regionale per i generosi contributi economici che hanno resa possibile la realizzazione di questo secondo volume. Un grazie sincero, inoltre, a tutto lo staff della tipografia del Consiglio regionale per la professionalità dimostrata nella realizzazione della pubblicazione.

Angelo Passaleva



## Introduzione

Questo volume fa seguito a quello, intitolato *Il tempo della Regione. La Toscana*, che fu curato dai professori Pier Luigi Ballini, Maurizio Degl'Innocenti e Mario G. Rossi e pubblicato dall'editore Giunti di Firenze nel 2005. Contenuto di esso furono undici saggi dedicati a problemi di storia, economia e politica riguardanti la nostra Regione. Presentando quel volume, il Presidente dell'Associazione dei Consiglieri Onorari della Toscana, Renato Pollini, ricordava le fasi di sviluppo che essa aveva attraversato fino a quel momento e che conviene richiamare, aggiornandole, anche con riferimento agli analoghi saggi che ora si propongono ai lettori.

Prevista e regolata, al livello dei principi, dalla Costituzione del 1948, sulle tracce di lontane iniziative risorgimentali a lungo rimaste in secondo piano, anche se non dimenticate, la Toscana ebbe, con le altre Regioni "a Statuto ordinario", il suo primo "Statuto" (approvato con la legge statale 22 maggio 1971, n. 343), dopo una ventina di anni durante i quali, al pari delle altre, essa era rimasta quasi completamente sulla carta. L'avvio di essa fu perciò caratterizzato da dibattiti che portarono ad alcuni giudizi svoltisi dinanzi alla Corte costituzionale, nel corso dei quali furono messi in discussione i caratteri che all'ordinamento delle Regioni ordinarie era stato conferito da leggi adottate dallo Stato quando ancora esse non avevano una concreta realtà giuridica e non erano quindi in condizione di esprimere adeguatamente i loro desideri o le loro opinioni.

Quelle decisioni del giudice delle leggi non risolsero tutti i problemi che si erano posti allora ed una serie di progetti di riforma dell'ordinamento regionale furono a lungo discussi in varie sedi, principale delle quali fu la Commissione presieduta da Massimo Severo Giannini, i cui lavori ebbero larga influenza sulla riforma realizzata mediante le leggi delegate che furono adottate vari anni dopo che gli Statuti delle Regioni ordinarie (autonomamente deliberati dai Consigli, ma soggetti ad un severo controllo statale) avevano ricevuto un primo assestamento. I contrasti circa i criteri impiegati per il trasferimento dallo Stato alle Regioni di un complesso di funzioni statali, di parte del personale che le aveva esercitate fino a quel momento e di altri problemi a questi collegati continuarono a lungo, sia in sede politica, sia davanti alla Corte costituzionale, costituendo oggetto di dibattiti che non favorirono il migliore funzionamento di questi enti.

Il mondo delle autonomie regionali e locali fu successivamente animato dalla riforma di queste ultime che fu realizzata con la legge 8 giugno 1990, n. 142, la quale modificò il Testo unico del 1934, fino a quel momento rimasto parzialmente in vigore, e soprattutto da due leggi di revisione costituzionale, la n. 1 del 1999 e la n. 3 del 2001, che riscrissero un'ampia parte del titolo V della Costituzione. Il

nuovo art. 123 di questa comportò la formazione di nuovi Statuti regionali, cui si provvedette con grande lentezza, tanto che il relativo compito non è stato ancora del tutto ultimato.

In questa occasione, il procedimento di adozione degli Statuti fu modificato, riducendosi i controlli statali alla potestà di ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo e di richiesta di un eventuale referendum confermativo. L'attuazione della generale riforma degli Statuti regionali, peraltro, fu lasciata in gran parte all'interpretazione della Corte costituzionale, che intervenne in questa materia con un gran numero di decisioni, le quali dettero un nuovo assetto a questa parte della Costituzione ed al "diritto regionale" in genere.

Altre importanti riforme attinenti all'ordinamento regionale ed a quello degli enti locali portarono all'adozione, in relazione a questi enti, di una forma di governo di tipo presidenziale (con elezione diretta del presidente o del sindaco, rispettivamente) e all'adozione del "sistema delle conferenze" che dettero una sede ufficiale ai rapporti fra Stato e Regioni e fra Stato ed Enti locali, con riferimento all'attività legislativa ed esecutiva. Da ultimo, un complesso di deleghe legislative furono accordate al Governo con la legge sul "federalismo fiscale" 5 maggio 2009, n. 42, mentre ulteriori ritocchi alla Costituzione si renderebbero necessari qualora venisse realizzata l'abolizione delle Province, riproposta a livello politico in questi ultimi tempi con maggior forza, ma ancora vivacemente contrastata. Il quadro delle problematiche di maggior rilievo tuttora in discussione comprende altresì l'eventuale introduzione di una "Camera delle Regioni" che, secondo una diffusa corrente di opinioni, dovrebbe sostituire il Senato. Meno dibattuta, quanto meno per quanto riguarda le sue linee generali, è l'attuazione da dare alle Città metropolitane (oltre che al particolare status di Roma Capitale, cui già sono stati dedicati alcuni interventi legislativi) e ad alcune articolazioni minori dei Comuni (o ad altre forme di riordinamento di questi).

La Toscana ha costantemente partecipato a questi processi riformatori con studi e progetti, che hanno svolto talora un ruolo di rilievo anche nei dibattiti che si sono svolti a livello nazionale. Il presente volume contiene saggi i quali analizzano alcuni dei problemi in questione o aspetti delle situazioni di fatto che vengono in considerazione, dal punto di vista della storia dei problemi affrontati o delle loro conseguenze economiche o giuridiche, operando sulla base di ricerche che si pongono in vario modo in rapporto con quelle che hanno dato luogo agli studi compresi nel precedente volume sopra ricordato. Le ricerche che hanno preceduto la stesura dei dodici contributi qui compresi si collocano pertanto in un campo di studi che è stato frequentemente affrontato nell'ambito dell'attività delle università toscane e di altre istituzioni di ricerca che operano in questa Regione. I criteri cui queste ricerche sono state informate sono gli stessi che furono indicati nell'Introduzione al volume pubblicato nel 2005.

Se nel complesso scarsa è stata l'influenza esercitata sull'attività svolta dalla

Regione, in questa sua prima fase di funzionamento, dai precedenti storici più lontani (fra i quali è da ricordare il progetto di Statuto elaborato sotto l'egida dell'ultimo granduca di Toscana, che ebbe un contenuto simile a quello dello Statuto albertino, ma che non svolse un ruolo concreto, al di là del suo significato politico-culturale), sembra innegabile la progressiva unificazione politica che, anche in Toscana, il territorio dell'intero Stato italiano ha ricevuto, attraverso l'evoluzione secolare che ne riguarda la massima parte, con effetti di rilievo sulle vicende di un'importante letteratura e di un parallelo sviluppo delle scienze e delle arti, nonché sulla realizzazione di una sostanziale uniformità linguistica (pur se arricchita dalla molteplicità dei dialetti e dalla presenza di varie minoranze di questo tipo), ma che hanno comunque abituato i toscani a considerarsi parte di un'unità politica e amministrativa più ampia, anche se essi appaiono talora dotati di uno spirito comunitario più intenso al livello delle città, di quanto non sia al livello regionale.

Questo senso dell'Unità regionale peraltro non ha tuttavia impedito ai toscani, quando se ne è presentata l'occasione, di manifestare il sentimento della loro piena partecipazione alle attività più specificamente significative del contemporaneo sviluppo dell'Unità nazionale italiana, mentre rilevante appare altresì la tendenza del popolo toscano alla valorizzazione dei rapporti internazionali ed in particolare a quelli che hanno portato alla formazione dell'Unione europea..

Paolo Bagnoli, Massimo Carli, Alessandro Pizzorusso



**Temi di carattere generale**



# L'itinerario del regionalismo: uno sguardo al caso toscano

Bernardo Sordi

---

SOMMARIO: **1.** “Confini regionali”: tra suggestioni autonomistiche e tradizione centralistica. **2.** La lenta ripresa del cammino regionalista. **3.** Verso il presente.

---

## **1. “Confini regionali”: tra suggestioni autonomistiche e tradizione centralistica**

E' un geografo del calibro di Aldo Sestini, con un denso articolo, dal titolo “Confini regionali”, che esce su *La Nazione del Popolo*, il 27 dicembre 1944, a richiamare l'attenzione sul problema di una corretta individuazione del territorio regionale. Se la Regione deve davvero “assurgere a realtà politica viva ed operante, come oggi si auspica e si richiede”, la sua base territoriale non può ridursi “nei riconoscimenti statali, solo ad entità statistico-geografica astratta”. “Il problema d'una più idonea definizione dei confini prende ben altra consistenza ed esige ben altra responsabilità che nel passato”<sup>1</sup>.

La Regione, in altri termini, non può essere, per Sestini, mera questione ‘statistico-geografica’, non può appiattirsi sui vecchi “compartimenti”, sui quali la Direzione di statistica del Ministero di agricoltura, industria e commercio, ha iniziato ad aggregare, sin dal 1867, una serie di notizie socio-economiche. Il ‘compartimento’, infatti, non è neppure una circoscrizione amministrativa: è solo una tessera, disegnata dall'alto, per favorire la leggibilità di quei dati, il cui dissdamento lo Stato unitario ha avviato per tempo, in un programma di conoscenza del Paese che impegna intensamente, sino alla grande stagione delle inchieste, i primi decenni postunitari. Il compartimento è il prototipo di una statistica che si limita a misurare “quantità economiche e sociali scisse dal loro contesto cul-

---

1 A.SEISTINI, *Confini regionali*, in *La Nazione del Popolo*, 27 dicembre 1944, ora in P.L.BALLINI (a cura di), «*La Nazione del Popolo*». *Organo del Comitato Toscano di Liberazione Nazionale (11 agosto 1944-2 luglio 1946)*, Firenze, Polistampa, 2008, pp.351-52.

turale e storico”<sup>2</sup> e mira a scandire un certo grado di modernità in una scala che, positivisticamente, dall’arretratezza conduce al progresso. Neppure i profondi dislivelli di sviluppo contraddicono una superficie nazionale che resta liscia, uguale, indifferenziata, rappresentabile politicamente ed organizzabile nelle sue strutture amministrative, soltanto nel ‘gran tutto nazionale’.

Dopo l’8 settembre, al contrario, i modelli sette-ottocenteschi, anche a Firenze, appaiono ormai, improvvisamente, il frutto di un lontano passato. La Regione, per essere “viva ed operante” deve essere fatta di storia e di geografia economica: deve pescare nelle “diversità delle istituzioni del passato” e nelle “ereditarie consuetudini di ciascun territorio”; deve abbandonare i compartimenti statistici e poggiare su “aggregati che si individuano naturalmente per comunanza di interessi, affinità di problemi e più stretti rapporti interni di vita civile ed economica”<sup>3</sup>.

Il lungo inverno tra ’44 e ’45 è appena iniziato; la Liberazione è ancora lontana. Eppure, in una Firenze che assapora i primi mesi della liberazione, la progettazione della ricostruzione istituzionale è già stata avviata. Non si tratta soltanto di abbattere le bardature totalitarie del regime fascista, di riavviare il sentiero dei diritti di libertà, di vivificare la rappresentanza politica: occorre anche “reagire all’accentramento burocratico e poliziesco dello Stato, resosi ancora più odioso e intollerabile durante il periodo fascista”, come scrive, senza mezzi termini, Vezio Crisafulli, il 12 gennaio del 1945, ancora dalle colonne de *La Nazione del Popolo*<sup>4</sup>.

Le parole d’ordine si ispirano a secche discontinuità istituzionali. Il partito d’azione è riuscito a portare il tema dell’”autonomia regionale” - a diffondere il lessema tra i giuristi ha contribuito in modo determinante, sin dagli anni Trenta, Gaspare Ambrosini - al centro dei convegni dei CLN provinciali toscani. Quando Paolo Barile né dà conto, in due articoli dell’agosto del 1945, il progetto, fondato su di una “democrazia basata sull’autonomia e sull’autogoverno”, possiede già una sua precisa articolazione istituzionale; presuppone l’esercizio almeno di “una limitata funzione legislativa”; presuppone compiti propri, che dai trasferimenti alle Regioni di settori dell’amministrazione statale si espandano anche nelle materie (agricoltura ed industria, soprattutto) che dovranno essere occupate dall’intervento economico pubblico<sup>5</sup>. Due pilastri istituzionali che già anticipano il futuro

2 R.ROMANELLI, *L’Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, Il Mulino, 1979, p.116.

3 A.SEISTINI, *Confini regionali*, cit., p.352.

4 V. CRISAFULLI, *Riforma dell’amministrazione e decentramento regionale*, in *La Nazione del Popolo*, 12 gennaio 1945, ora in P.L.BALLINI (a cura di), «*La Nazione del Popolo*», cit., pp.352-53.

5 P. BARILE, *L’autonomia regionale*, in *La Nazione del Popolo*, 18 agosto 1945; ID., *Stato, Regione, Provincia e Comune*, in *La Nazione del Popolo*, 31 agosto 1945, ora in P.L.BALLINI (a cura di), «*La Nazione del Popolo*», cit., rispet. pp.355-57; pp.357-360.

patto costituzionale, sottraendo l'autonomia regionale, da un lato, all'abbraccio del decentramento meramente burocratico e amministrativo, dall'altro, all'omologazione con l'autonomia comunale.

Certo, la palinogenesi profonda, da più parti auspicata, com'è ben noto, non ci fu. La Regione non riuscì a divenire sino in fondo espressione di una costruzione effettivamente plurale e ascendente dell'articolazione territoriale. Venne osteggiata dallo statualismo nazionalistico degli ultimi sostenitori dei modelli ottocenteschi, da Benedetto Croce a Vittorio Emanuele Orlando a Francesco Saverio Nitti, e dal 'giacobinismo' delle sinistre, a lungo ferme, almeno sino all'inversione di rotta Targetti-Laconi, nella seduta del 12 giugno 1947, nella difesa di una rigida indivisibilità della rappresentanza politica e della sovranità espresse nel Parlamento nazionale. I confini regionali non furono modificati, né diventarono, in un contesto che imponeva di contenere al massimo pericolose spinte centrifughe, l'occasione per una più vasta e profonda ridefinizione di popoli e territori.

Il disegno che emergeva dal compromesso costituente e che pure faceva, per la prima volta, dell'autonomia, mentore lo stesso Ambrosini, un principio fondamentale e riconosceva nella Regione un ente propriamente costituzionale (anche se di questo e non per breve tratto si continuò a dubitare), accantonava ogni "declinazione plurale dell'appartenenza", che rimaneva strettamente connessa alla sola dimensione nazionale e a meccanismi rappresentativi ormai rigidamente scanditi dalla generalizzazione della forma-partito<sup>6</sup>.

Si imponevano, a seguito dell'o.d.g. Targetti del 29 ottobre 1947, i "compartimenti", nella loro astratta, algida, artificialità. Con la Regione che Sturzo, già nel 1921, aveva definito "come unità di lingua, di storia, di costumi, di affinità"<sup>7</sup>, ma anche con la Regione di Aldo Sestini, saldamente ancorata alla storia e alla geografia del proprio territorio, si apriva una frattura non lieve.

Alla Regione si approdava, dunque, nel quadro di un disegno di Stato delle autonomie per più aspetti rivoluzionario rispetto alla consolidata tradizione centralistica dello Stato unitario, ma per così dire, dall'alto, lungo una piramide discendente che avviava la sua discesa pur sempre dal punto fermo ed indiscutibile della unità e della indivisibilità della Repubblica e che negava rigidamente ogni ipotesi federativa.

Storicità e geografia del territorio venivano dunque compresse o, più precisamente, ristrette ad un arco cronologico breve, che aveva, invariabilmente, il suo dies

---

6 Utilizziamo i risultati della problematica ricerca di P. COSTA, *Un'appartenenza plurale: istanze autonomistiche e immagini della cittadinanza nell'Italia repubblicana*, in P.L.BALLINI (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Saveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp.433-476.

7 L.STURZO, *La Regione*, in ID., *I discorsi politici*, Istituto Luigi Sturzo, Roma, 1951, p.155, da leggersi nella contestualizzazione di COSTA, *Un'appartenenza plurale*, cit., p.441.

a quo nella proclamazione dell'unità nel 1861 e nella realizzazione dell'impianto delle grandi leggi amministrative del Regno nel 1865. Era su questo tronco, acquisito ed indiscutibile, che il nuovo ente Regione doveva innestarsi. Tutto quello che era accaduto prima del tornante dell'Unità, era giuridicamente irrilevante, incapace pure di costituire una memoria storica fondativa di miti o di simbologie istituzionali, diversi e distinti da quelli nazionali.

La fase costituente non azzerava il momento di costruzione dell'unità; non riportava indietro gli orologi, rimettendo in gioco le possibilità di una alternativa, tra piemontesizzazione e costruzione federativa dello Stato. Quella alternativa era stata sciolta nel corso delle lotte risorgimentali e solennemente proclamata nel 1861 e dal quel momento definitivamente acquisita. Anche per la Toscana, questo implicava che la legittimazione del nuovo ente regionale non poteva che derivare dalla Repubblica "una e indivisibile", non certo da una supposta continuità con la sua storia preunitaria. "Ogni continuità di ordine giuridico tra Regione Toscana e Granducato"<sup>8</sup> era esclusa in radice.

Per le Regioni a Statuto ordinario, del resto, il processo di costruzione viene delineato in modo rigidamente unitario, con limitate concessioni alla individuazione dei percorsi e alla direzione ascendente della parabola fondativa. Lo stesso Statuto regionale, previsto dall'art.123 della Costituzione, doveva limitarsi, secondo la formulazione originaria della norma, precedente la novella del titolo V del 2001, a stabilire soltanto "le norme relative all'organizzazione interna della Regione".

L'orizzonte istituzionale di riferimento resta quindi esclusivamente quello dello Stato unitario. E' la costruzione della statualità ad aprire lo spazio della "politica nazionale", alla cui determinazione - lo proclama l'art. 49 della Costituzione - concorrono i cittadini liberamente associati in partiti. La costruzione dello spazio politico nazionale è un tassello imprescindibile nella modernizzazione del paese, un tornante decisivo ed irrinunciabile nel processo quanto mai lento e contrastato dello State building italiano.

La fondazione dell'unità, una sorta di origine primigenia e non più revocabile, ha forgiato in modo irreversibile gli assetti istituzionali. I tempi dello Stato italiano si scandiscono invariabilmente a far data dal 1861, rendendo irrilevanti i processi istituzionali precedenti.

Non c'è possibilità, quindi, di stabilire una qualche connessione con il "prima", con le piccole patrie ottocentesche, con le tante patrie locali degli assetti federativi preunitari, nonostante questa Italia caparbiamente plurale avesse resistito presso-

---

<sup>8</sup> A.PIZZORUSSO, *Verso un nuovo Statuto della Regione Toscana: orientamenti di massima e questioni aperte*, in P.L.BALLINI-M.DEGL'INNOCENTI-M.G.ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Firenze, Giunti, 2005, p.339.

ché intatta sino alla proclamazione del Regno<sup>9</sup> e fosse riuscita persino a sopravvivere alla stessa svolta accentratrice, rendendo a lungo “possibile” il comando del centro soltanto grazie ad una serie continua di patteggiamenti e contrattazioni con la periferia<sup>10</sup>.

Il vento della modernizzazione ha iniziato dunque a spirare a partire dalla creazione dello spazio nazionale, con una rappresentanza politica finalmente confluita in un Parlamento nazionale e la costruzione di un'amministrazione centrale, all'inizio esile, ma già saldamente ramificata sul territorio tramite l'articolazione prefettizia ed in sicura progressiva espansione, e di un potere giudiziario pure alla ricerca di una propria unità, che resta, nondimeno, a lungo un obiettivo non scontato, come dimostra il lentissimo superamento della pluralità delle Cassazioni civili, che si realizzerà in modo definitivo soltanto all'inizio del regime fascista, nel 1923.

In ogni caso, esiste un evidente dislivello di modernità, saldamente situato tra l'unificazione politica del 1861 e l'unificazione legislativa ed amministrativa del 1865, che impedisce di invocare le piccole patrie ottocentesche, i loro assetti notabiliari, per non breve tratto quasi naturalmente confluite, senza rilevanti soluzioni di continuità, in elites nazionali che dalle antiche ‘chiesuole’ traevano ancora la principale linfa costitutiva<sup>11</sup>.

Neppure la stagione del riformismo settecentesco, per la quale proprio la Toscana poteva vantare un saldissimo primato, riesce ad aggregare un immaginario fondativo. Certo, Calamandrei pubblica, per Le Monnier, nel 1945 una ristampa dei *Delitti e delle pene* di Beccaria - la cui prima edizione, non lo si dimentichi, data Livorno, 1764 - , alla cui introduzione ha lavorato a lungo, nella solitudine dell'esilio di Collicello Umbro, nell'inverno tra il 1943 ed il 1944<sup>12</sup>. La ‘Patria di Beccaria’ rappresenta una testimonianza di “vivente umanità” contro le derive totalitarie. Quelle di Beccaria sono le pagine di “un vecchio libro fidato” contro

---

9 Una sintesi particolarmente efficace degli ultimi risultati della ricerca storiografica, in L.MANNORI, *Unità*, in A.M.BANTI-A.CHIAVISTELLI-L.MANNORI-M.MERIGGI (a cura di), *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp.372-388.

10 R.ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1995.

11 Fa brillantemente il punto sulla questione del passaggio dai “notabili tradizionali” ai “notabili emergenti”, a seguito del processo di unificazione nazionale, M.MERIGGI, *La politica e le nuove istituzioni*, in *Le istituzioni dell'Italia unita*, fasc.monografico de *Le carte e la storia* 1/2011, pp.23-32.

12 Per una ricostruzione di questi momenti, si può vedere B.SORDI, *Piero Calamandrei rettore*, in in S.MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei rettore dell'Università di Firenze. La democrazia, la cultura, il diritto*, Milano, Giuffrè, 2005, pp.1-20.

la “furia distruggitrice” dell’immediato ieri<sup>13</sup>; un monito che impone una fondazione sostanziale del principio di legalità che impedisca che “nello stampo della legalità” si possa colare - come l’esperienza totalitaria ha appena drammaticamente dimostrato - “oro o piombo”<sup>14</sup>.

Beccaria è un segnava dal forte timbro etico-morale in grado di scandire i nuovi limiti democratici all’esercizio della sovranità, ma la sua rimane una testimonianza isolata. Il costituzionalismo italiano dell’età dei lumi resta una vicenda intellettualistica, inattuabile nella sua limitata effettività, nella sua sin troppo precaria pubblicità. Resta, soprattutto, al di qua dell’argine invalicabile tracciato dall’unificazione nazionale.

Non c’è traccia nel dibattito regionalista che precede la Costituente delle grandi progettazioni settecentesche. Così, anche a Firenze, l’“Universale del Granducato di Toscana” sul quale, nel lavoro spesso solitario di Pietro Leopoldo e Francesco Maria Gianni, si è tentato, a più riprese, nel corso degli anni Settanta ed Ottanta del Settecento, di fondare, su basi più solide, il riformismo dell’intero venticinquennio leopoldino, non è evocabile. Eppure in quei “Punti”, “Osservazioni”, “Sbozzi”, che Pietro Leopoldo riterrà così importanti da portare con sé a Vienna nel 1790, all’atto di salire sul trono imperiale, si progettava “l’erezione di un Corpo di rappresentanza pubblica in Toscana”, un Corpo che doveva “servire per rappresentare i bisogni dello Stato, le doglianze delle provincie contro i ministri, i sistemi leggi veglianti, regolamenti, innovazioni che si fanno, sistemi nuovi, tanto di tutto lo Stato in provincia che di ogni comunità in particolare, proporre tutto quello che crederebbe vantaggioso per lo Stato ogni provincia o comunità, sistemi da mutarsi, lavori pubblici da farsi”<sup>15</sup>. Un disegno dalla forte anima municipale che lascerà non poche eredità progettuali alla Toscana della Restaurazione.

Parimenti, nessuna suggestione riesce ad evocare il 15 febbraio 1848, con la concessione, da parte di Leopoldo II, dello Statuto toscano: una rapida meteora costituzionale, costruita rapidamente sul modello delle carte francesi della Restaurazione e costretta, altrettanto rapidamente, a ripiegare, già un anno più tardi, dopo la sconfitta di Novara<sup>16</sup>.

13 P.CALAMANDREI, *La patria del Beccaria*, in *La Nazione del Popolo*, 27 dicembre 1944, ora in P.L.BALLINI (a cura di), «*La Nazione del Popolo*», cit., pp.377-79.

14 ID., *Prefazione a C.BECCARIA, Dei delitti e delle pene*, a cura dello stesso Piero Calamandrei, Firenze, Le Monnier, 1945, p.92.

15 *Osservazioni di S.A.R. sopra la memoria del Sen. Gianni*, par.1, in A.S.F., *Segreteria di Gabinetto*, filza 167, ins.3. Abbiamo analizzato questo documento nel quadro dell’intera progettazione costituzionale leopoldina in SORDI, *L’amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, Giuffrè, 1991, pp.293 e ss. Più recentemente, sul punto, A.TRAMPUS, *Storia del costituzionalismo italiano dell’età dei Lumi*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp.108 e ss.

16 A. CHIAVISTELLI-L.MANNORI, *The Tuscan Statute of 1848. Background and Genesis of a*

Tra il costituzionalismo toscano pre-unitario e la nascita della Regione non sono possibili collegamenti, né questi vengono evocati. Nessun filo rosso si tende a ricostituire un diverso percorso di fondazione dello Stato unitario, alla ricerca di un territorio regionale che ha definito da tempo la propria individualità e che inizia, prima ad interrogarsi e poi a sperimentare nuove forme di rappresentanza politica. Malgrado, proprio il liberalismo toscano avesse strenuamente difeso “le leggi ereditate dal nostro sì vario passato”, caratteristiche delle “nostre antiche repubbliche”, sin all’interno del Regno d’Italia<sup>17</sup>.

Troppo sottile e fragile quel filo, rispetto alla prepotente forza fondativa dell’unificazione nazionale. Nel tornante costituente, lo Stato delle autonomie non conosce anacronismi, non rimescola vincitori e vinti del processo risorgimentale, non azzera, su di una tabula rasa, la fondazione della statualità. L’autonomia regionale si afferma e vive in stretta dialettica con quella Repubblica, una e indivisibile, che la riconosce e la promuove.

## **2. La lenta ripresa del cammino regionalista**

Lo Stato regionale, disegnato dal Costituente, con le sue mediazioni, ma anche con le sue rilevanti originalità, non riuscì a penetrare nell’effettività dell’ordinamento. L’improvviso congelamento costituzionale accentuò addirittura la sensazione che alla progettata discontinuità si fosse sostituita una rigida continuità di strutture e di apparati. L’istituzione delle Regioni abbandonò ben presto la strettissima tempistica prevista dall’VIII disposizione transitoria, che fissava in un solo anno, dall’entrata in vigore della Costituzione, l’indizione dell’elezione dei nuovi Consigli regionali. L’applicazione del titolo V, con la sola esclusione delle Regioni a Statuto speciale, venne sospesa. Il ‘passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni’ fu rinviato sine die alle generazioni future. L’intervento pubblico in economia, preconizzato nel 1945 da Barile a livello regionale, seguì, dopo le primissime incertezze, il sentiero già sperimentato dal fascismo: il sentiero, anch’esso rigorosamente nazionale, degli enti pubblici economici, per il cui coordinamento si avviava, con assai alterne fortune, la nuova prassi delle ‘direttive governative nei confronti degli enti di gestione’<sup>18</sup>. Sul piano comunale e provinciale, infine,

---

*Constitution*, in H.DIPPEL (ed.), *Executive and Legislative Powers in the Constitutions of 1848-49*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999, pp.7-33.

17 Sono espressioni del 1862, tratte da *Dell’ordinamento nazionale* di Giuseppe Montanelli, opportunamente collocate da Luca Mannori al termine di una problematica ricostruzione dell’evoluzione del ‘diritto patrio toscano’: L.MANNORI, *Un’«istessa legge» per un’«istessa sovrانيتà»: la costruzione di una identità giuridica regionale nella Toscana asburgo-lorenese*, in I.BIROCCHI-A.MATTONE (a cura di), *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*, Roma, Viella, 2006, pp.355 e ss. La citazione è a p.386.

18 F.MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, Giuffrè, 1965.

la riviviscenza del T.U. del 1915, peraltro con l'ultrattiva vigenza del T.U. del 1934, innescava forti contraddizioni con le nuove formule costituzionali dell'autonomia. L'impianto rigidamente unitario ed accentrato tracciato nel 1865, con l'unificazione amministrativa del Regno ed accentuato dal fascismo, sembrava inespugnabile, nonostante l'art.5 della Costituzione imponesse ormai alla Repubblica di adeguare "i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Riprendere l'itinerario regionalista, per imporre le "ragioni delle Regioni"<sup>19</sup>, sarà particolarmente arduo nell'arco delle prime legislature repubblicane.

Furono i giuristi ad offrire un contributo importante a questa ripresa, valorizzando le notevoli potenzialità costituzionali ed amministrative dello Stato regionale delineato dal Costituente. E' subito chiaro che "in seguito alla nuova Costituzione, l'organizzazione amministrativa della Repubblica italiana dovrà avere dei cambiamenti profondi"<sup>20</sup>. Nondimeno, l'impermeabilità delle istituzioni amministrative e dello stesso sistema teorico ottocentesco, la conservazione degli ordinamenti pre-costituzionali, la mancata attuazione delle novità del titolo V cospirano pesantemente, impedendo per un non breve tratto una significativa presa di distanza dai modelli autarchici dello Stato liberale, che assimilavano prepotentemente le amministrazioni territoriali all'amministrazione statale, sino a fare del mondo delle autonomie gli organi indiretti dello Stato.

Spicca, perciò, in questo quadro, il contributo di Giovanni Miele, già all'opera, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, in una ricostruzione a tutto tondo del titolo quinto. La sua monografia del 1949 su *La Regione*, non è soltanto l'opera prima del nostro diritto regionale, ma anche la puntuale declinazione giuridica del regionalismo del Costituente, di un'idea di Regione incentrata "sul decentramento legislativo più che sul decentramento amministrativo"<sup>21</sup>, con tutte le sue ricadute in tema di fonti del diritto e di organizzazione amministrativa, di autonomia e di decentramento.

Purtroppo, nell'immediato, di fronte alla pesante inerzia del legislatore, non c'è che da seguire, con disincanto e rammarico, la fase lenta e mortificante del disgelò costituzionale<sup>22</sup>.

19 F.BENVENUTI, *Ragioni delle Regioni*, Conversazione al Collegio Augustinianum dell'Università Cattolica di Milano, 29 gennaio 1960, ora in ID., *Amministrazione pubblica. Autonomie locali. Scritti degli anni dell'Isap*, a cura di Ettore Rotelli, Milano, Giuffrè, 2010, pp.163-171.

20 M.S.GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, p.212.

21 G.MIELE, *La Regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Firenze, Barbera, 1950, p.240.

22 Si veda ancora un saggio di Miele, *Le Regioni come assenti o come nascituri?*, in *Foro it.*, 1950, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1987, vol.II, p.515: "indovinata allegoria di quel

Eppure, da Costantino Mortati a Feliciano Benvenuti, le letture che valorizzano le novità della Costituzione diventano un passaggio significativo anche dal punto di vista della trasformazione e dell'adeguamento dei concetti chiave del sistema giuspubblicistico. La rigida equivalenza tra politico e statutale non è più consentita dalla Carta: lo Stato-persona ha perso "il monopolio dell'interesse comunitario, che è dato invece, dalla somma di tutti gli interessi liberamente individuati ed espressi nell'ambito delle varie autonomie pubbliche e private"<sup>23</sup>. Nel pluralismo istituzionale dischiuso dal Costituente, il monismo statutale ed i modelli ottocenteschi dell'autarchia non hanno più cittadinanza. Una inedita dimensione ordinamentale, lo 'Stato comunità', diventa lo schema istituzionale in grado di dar conto della nuova verticalità che contraddistingue la Repubblica come "ordinamento comunitario"<sup>24</sup> e del rilievo conseguito dalle autonomie, divenute imprescindibili alla piena attuazione dello Stato costituzionale. In questa prospettiva, le Regioni allentano definitivamente ogni legame con le forme ottocentesche di decentramento burocratico e di omologazione del territorio e assurgono ad "elementi indispensabili nella struttura gradualistica dello Stato-comunità". Le Regioni non sono mere articolazioni periferiche dello Stato-persona, diventano "soggetti di diritto pubblico a base corporativa e territoriale", "enti necessari all'ordinamento italiano", enti propriamente costituzionali, la cui autonomia è consacrata e definita dallo stesso testo costituzionale. La Regione ha "un suo popolo" ed un suo territorio", contribuisce a determinare "la somma della politicità che esiste nella comunità nazionale"<sup>25</sup>. L'intero "coordinamento democratico" ingloba la verticalità come nuovo elemento di garanzia di democraticità e "si snoda su questi quattro ordini di Enti: lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni". "La Regione è un Ente politico che assieme agli altri Enti politici divide e con essi compone l'unità dell'ordinamento"<sup>26</sup>.

A far emergere la peculiarità del disegno costituzionale, contribuisce anche il grande rigoglio di studi di storia istituzionale che accompagna il primo centenario dell'unificazione politica, nel 1961, e soprattutto il primo centenario delle leggi di unificazione legislativa e amministrativa, nel 1965, occasione di grande impegno collettivo che passa al setaccio temi e protagonisti del processo di forma-

---

che sta succedendo con gli istituti e i principi della nuova Costituzione: assenti gli uni e gli altri dal nostro mondo politico-giuridico e in pericolo di essere dichiarati presuntivamente morti, quando sarà maturato il tempo stabilito dal codice civile".

23 E.ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, p.334.

24 F.BENVENUTI, *L'organizzazione regionale*, in *Atti della tavola rotonda su "L'organizzazione regionale"*, Milano, 1964, ora in ID., *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, cit., p.258.

25 ID., *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria universitaria, 1967<sup>4</sup>, ora in ID., *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, cit., pp.328-29.

26 ID., *L'organizzazione regionale*, cit., p.259.

zione dello Stato unitario. Anche sul piano storiografico, da Alberto Caracciolo ad Ernesto Ragionieri, da Gianfranco Miglio a Claudio Pavone ed Alberto Aquarone, sino ad i più giovani Roberto Ruffilli ed Ettore Rotelli, la questione dell'accentramento (e, per contrasto, dell'autonomia regionale) acquisisce una inedita centralità. La forbice tra progetti e realizzazioni sembra divenire una costante dell'articolazione territoriale della statualità italiana: "il problema di conoscere le forme del processo storico attraverso il quale si arrivò a costruire lo Stato italiano in quelle forme di rigido accentramento che poi gli sono rimaste caratteristiche, si presenta di soluzione particolarmente complessa e difficile, in quanto esse sembrano contrastare con le tendenze espresse riguardo all'organizzazione dello Stato italiano nel corso del Risorgimento da parte delle forze politiche che poi diressero la costruzione dello Stato nazionale"<sup>27</sup>.

La lotta parlamentare che riaccende la questione regionale a cavallo del varo dei primi governi di centro sinistra si anima dunque di un retroterra, profondo e ramificato, di progettazione giuridica, di letture innovative del testo costituzionale ed, infine, di consapevolezza storiografica de "Le contraddizioni dello Stato unitario"<sup>28</sup>.

La Regione diventa, così, quasi una forma di riscatto rispetto al monolitismo accentratore dell'unificazione, l'elemento di costruzione e ricomposizione di una unità politica, che muova, per la prima volta, dalla pluralità delle autonomie. Ma non solo, diventa anche il momento di rigenerazione dell'intera struttura amministrativa periferica ed il laboratorio di un esperimento di riorganizzazione del lavoro amministrativo che avrebbe dovuto rifluire anche verso una riforma dei tradizionali modelli ministeriali, propri dell'amministrazione centrale. La Regione non può divenire "un grande comune" o "una grande provincia", non deve diventare "un quarto organismo" che si limiti esclusivamente a moltiplicare i centri di lavoro amministrativo<sup>29</sup>.

La Regione deve svolgere, in primo luogo, una funzione di programmazione e di coordinamento, deve divenire "punto di snodo", deve essere una struttura agile e non ministeriale, imperniata su di un contingente limitato di personale altamente qualificato e strettamente coordinato ed integrato agli enti locali minori<sup>30</sup>.

---

27 E.RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, 1961, ora in ID., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1967, p.72.

28 G.MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, Neri Pozza, 1969, pp.25-43.

29 F.BENVENUTI, *L'organizzazione regionale*, cit., p.261.

30 ID., *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962, ora in ID., *Amministrazione pubblica. Autonomie locali*, cit., pp.252-53; ID., *La Regione come organismo tecnico*, 1963, *ibid.*, pp.267 e ss.

Si tratta di un altro punto caratteristico della riflessione degli anni Sessanta: il disegno costituzionale di una Regione perno di decentramento legislativo più che amministrativo, che “esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni od altri enti locali, o valendosi dei loro uffici” (Costituzione, art.118 c.3), si coniuga con gli entusiasmi programmatori del tempo, vuoi a livello centrale, specialmente nel momento in cui Ugo La Malfa, prima, Antonio Giolitti dopo, guidano il dicastero del bilancio, vuoi a livello periferico, con il varo dei primi piani di sviluppo economico, la nascita dei primi comitati (e quindi degli istituti) regionali di programmazione economica, i grandi piani regolatori, di cui proprio in Toscana il fermento è notevole, con molti protagonisti di sicuro rilievo nazionale, da Mario Fabiani ad Elio Gabbuggiani, da Edoardo Detti a Giacomo Becattini<sup>31</sup>.

### **3. Verso il presente**

La Regione si carica dunque di un cumulo di aspettative diverse, in una stagione in cui, a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, il cammino di attuazione della Costituzione si è rimesso in movimento ed il processo economico vive una fase di intenso sviluppo.

La Regione sembra infatti poter rappresentare la chiave di volta di una rilevante modernizzazione istituzionale, ora ‘risolvendo’ problemi secolari di costruzione della stessa statualità, ora rinvigorendo il processo democratico con l’innesto di nuove forme di legittimazione politica, ora invece garantendo una sconosciuta efficienza amministrativa ed assicurando uno strategico volano di sviluppo nella prospettiva di nuovi rapporti tra stato e società e dell’avvio di un forte governo dell’economia.

Molte di queste aspettative si spensero già nel corso del lungo processo parlamentare che condusse all’approvazione, nel febbraio 1968, della legge elettorale regionale, quindi, nel maggio 1970, all’adozione dei provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a Statuto ordinario ed infine alla non commendevole pratica dei “ritagli”, a favore della competenza statale, che contrassegnò in modo massiccio i primi decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni del 14 gennaio 1972.

Le Regioni si avviavano, da un lato, in un clima di pesante conflittualità istituzionale e di persistente diffidenza da parte del governo e dell’amministrazione centrali, dall’altro, anche per la scarsa radicazione di forti identità regionali nel

---

31 Un’attenta ricostruzione della vicenda in M.G.ROSSI, *Dal «via i prefetti» alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana 1945-1970*, in BALLINI-DEGL’INNOCENTI-ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione*, cit., pp.128 e ss.

Paese<sup>32</sup>, nella selezione di una nuova classe dirigente di prevalente estrazione partitocratica e, quindi, spesso, ancora selezionata a livello centrale. Sull'altro fronte, governo dell'economia e programmazione economica precipitavano progressivamente nel cono d'ombra di un inesorabile declino.

Anche gli Statuti esitano a fornire una rappresentazione forte del nuovo modello regionale, nonostante, proprio in Toscana, l'art.1 ancori l'esperienza regionale alla "Repubblica sorta dalla Resistenza" e ne esalti la collocazione ordinamentale "come strumento di decentramento del potere, di rafforzamento della democrazia e di promozione delle autonomie locali", sino a proclamare il solenne impegno che "la Regione garantisce la partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione delle sue finalità".

La Regione Toscana, in sintesi, vuole essere una "Regione aperta": è Enzo Cheli a ricordarlo, nel primissimo commento allo Statuto, riprendendo le linee programmatiche del disegno di Elio Gabbuggiani. "Regione aperta" significa un certo modello, assembleare, nelle relazioni tra Consiglio e Giunta; significa un collegamento non burocratico tra Regione ed enti locali minori; significa partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e degli enti locali minori al processo di formazione della politica regionale<sup>33</sup>. E' un altro segno del convergere delle tante e diverse aspettative di rinnovamento che l'istituzione delle Regioni dovrebbe portare con sé, in un momento storico che segna, per l'appunto, il culmine della "esplosione della partecipazione"<sup>34</sup>.

Molti annunci rimasero sulla carta; già nel 1974 un giurista della finezza di Giorgio Berti, prosecutore del disegno di Feliciano Benvenuti di un'amministrazione fortemente aperta ai moduli partecipativi, doveva registrare la "parabola" della partecipazione<sup>35</sup>. I "problemi irrisolti" della regionalizzazione<sup>36</sup> condizionavano pesantemente il quadro istituzionale: dopo oltre trenta anni di 'regionalismo senza Regioni', sembrava aprirsi, mestamente, l'età delle "Regioni senza regionalismo"<sup>37</sup>.

Anche alle Regioni toccava in sorte quel passaggio dalla poesia alla prosa, che Benedetto Croce aveva stigmatizzato per lo Stato post-risorgimentale. Di certo, si

32 R.ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in ID. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p.173.

33 E.CHELI, *Art.1*, in *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, p.13.

34 U.ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc.del dir., Annali*, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p.311.

35 G.BERTI, *La parabola regionale della partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 1 e ss.

36 R.ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, cit., p.175.

37 G.PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 1980, pp.204 e ss.

accantonava definitivamente il disegno di una “Regione ente-progetto”, a lungo coltivato, con tutti i suoi corollari: “legiferare per principi, governare per programmi, amministrare per obiettivi e per risultati”<sup>38</sup>.

Da allora, come anche questo volume puntualmente dimostra, quasi tutto è cambiato. Nell’arco di poco più di un decennio la Repubblica delle autonomie ha vissuto un crescendo importante e significativo. Prima si è definita una riforma generale delle autonomie locali con la l.142/1990, poi si è rivista la ripartizione delle funzioni amministrative tra centro e periferia con la riforma Bassanini del 1997, quindi si è attribuita ad una nuova tornata di potere statutario la scelta della forma di governo regionale (l.cost.1/1999), per procedere infine alla revisione dell’intero titolo V della Costituzione (l.cost.3/2001). Un percorso ben sintetizzato dall’immagine ascendente che compare ora nel primo comma dell’art.114 della Costituzione: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

Il disegno complessivo è comunque tutt’altro che assestato. L’applicazione dell’art.119 della Costituzione sull’autonomia di spesa e di entrata degli enti territoriali è stata recentemente affidata alla controversa legge delega 42/2009 in materia di federalismo fiscale ed alla sua ancor più controversa attuazione, resa problematica dal difficile contemperamento tra efficienza della spesa e perequazione per i territori con minore capacità fiscale<sup>39</sup> e, soprattutto, investita dai numerosi contraccolpi imposti dalla necessità di varare, ormai a getto continuo ed in assenza di qualsiasi programmazione, pesanti politiche emergenziali di restrizione finanziaria.

Tracciare un bilancio di questo cantiere costantemente aperto ed ancora in cerca di autore non è compito di queste pagine. Anche indipendentemente dal mancato innesto del regionalismo in una convincente riforma del sistema bicamerale, pare difficile, tuttavia, non registrare come il definitivo affievolirsi del pathos palinogenetico che aveva accompagnato per lungo tratto della storia repubblicana la questione regionale, ne abbia alla fine appannato la stessa identità di strategico ente costituzionale. La cooperazione tra Regioni ed enti locali minori ha avuto grande difficoltà ad imporsi ed è ancor’oggi nell’agenda del presente. Su tutto ha pesato, malgrado la precoce individuazione da parte della Corte costituzionale del principio di leale collaborazione, l’inesauribile conflittualità tra Stato e Regioni, che ha pescato nel mai risolto problema delle finanze regionali, sensibilmente acuitosi a seguito delle ricorrenti crisi di bilancio. Nonostante l’incedere delle riforme, persino il coordinamento tra i diversi livelli di governo territoriale ancora attende un’adeguata soluzione costituzionale e continua ad affidarsi alle formule

---

38 *Ibid.*, p.209; p.205.

39 Si vedano le diverse valutazioni di R.BIN, *Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?* e di F.PIZZETTI, *A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l’Italia*, in *Le Regioni*, 2010, rispett. pp.721 e ss.; pp.1013 e ss.

insoddisfacenti della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato, Città e autonomie locali.

Malgrado questo quadro istituzionale generale mai stabilizzatosi, mai definitivamente completato, le Regioni sono divenute, nel corso del quarantennio che ormai ci separa dalla loro introduzione, una realtà viva e strategica nel sistema italiano dei pubblici poteri: una realtà che cerca in ogni modo di legittimarsi e di inserirsi all'interno di 'confini' contrassegnati, il più possibile, dalla loro identità storico-culturale.

In questa prospettiva, va intesa anche la legge regionale n.26 del 21 giugno 2001 con la quale si è istituita la festa della Toscana, fissandone la ricorrenza in quel 30 di novembre in cui, nel 1786, fu pubblicata la "Riforma della Legislazione criminale toscana", più comunemente nota come 'Leopoldina', uno dei testi normativi più rilevanti dell'illuminismo giuridico italiano, che fra i molti contenuti innovativi, conteneva anche l'abolizione della pena di morte. Una festa che vuole espressamente riscoprire l'"originale identità" del "popolo toscano", quasi a testimoniare l'avvenuta ricongiunzione di quel filo rosso con le tradizioni storiche del territorio che, come abbiamo visto, è stato così difficile tessere nel tormentato percorso italiano delle autonomie.

Naturalmente, è soltanto un segno che non può cancellare d'un tratto storiche e profonde discontinuità, colmare incompletezze, sanare insoddisfazioni, ma che ha il pregio di riconfermare il valore strategico delle autonomie e delle 'piccole patrie' per le sorti della democrazia e la efficienza dell'intero sistema dei poteri pubblici, ribadendo l'imprescindibile presenza di diversi livelli di governo e di partecipazione, in una repubblica che il costituente ha sapientemente voluto "Repubblica delle autonomie".

# La dimensione territoriale ed economica della Toscana

Nicolò Bellanca<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

La Toscana si presenta come un complesso articolato di sistemi produttivi, tutti notevolmente dipendenti dalla domanda extraregionale e, nel contempo, tutti fortemente radicati nelle vicende storiche dei singoli luoghi. Incontriamo anzitutto la Toscana dalla struttura urbana policentrica, caratterizzata da un denso reticolo di città di medie dimensioni, le quali per un verso sono dotate di beni artistici e culturali noti ovunque, e per l'altro verso esprimono un ricco intreccio di attività produttive e funzioni terziarie, mentre invece sono prive, almeno fino ai tempi più recenti, di consistenti fenomeni di immigrazione (Beudò *et al.*, 2008). Vi è poi la Toscana dell'agricoltura moderna e degli agriturismi, ma pure delle tradizionali colture collinari; quella delle gloriose istituzioni della cultura umanistica, ma pure dei centri di ricerca scientifico-tecnologica; quella dei sistemi territoriali di piccole imprese, con la loro vigorosa propensione all'export<sup>2</sup>, ma pure ancora dei pochi poli di grandi imprese; infine, vi è la Toscana dei grandi flussi turistici, per circa metà internazionali<sup>3</sup>.

---

1 Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Firenze. La stesura di questo capitolo è stata ultimata nel luglio 2010. Ringraziamo, per i commenti e le critiche, Mauro Lombardi, senza implicarlo nella responsabilità.

2 La forte proiezione sui mercati mondiali del sistema produttivo regionale può essere esposta con poche cifre. La Toscana copre circa il 7% delle esportazioni italiane, con una quota destinata ai paesi dell'Unione Europea pari al 48% e una agli Stati Uniti pari al 17%. Tra le merci esportate occupano il primo posto quelle legate al sistema moda; seguono quelle dei vari settori della meccanica, della metallurgia e dei mezzi di trasporto.

3 Il turismo ha nel sistema economico toscano un ruolo di grande e persistente rilievo. Esso presenta una caratterizzazione che, assieme, ne stabilizza i flussi e ne enfatizza le posizioni di rendita. A differenza del turismo balneare o di quello legato a singole iniziative, il quale è più soggetto agli alti e bassi della concorrenza, quello toscano ruota, per almeno il 35% delle giornate di presenza consumate dai turisti nella Regione, intorno ai centri d'arte, ed esprime pertanto spiccati tratti monopolistici. Sono circa 42 milioni le presenze giornaliere nelle strutture ricettive (per il 48% straniere), concentrate per più di un quarto (27%) a Firenze. Altre quote rilevanti si registrano a Livorno (18%), a Grosseto (14%), e nell'arcipelago toscano

In questa gamma di Toscare si realizza uno sviluppo locale multidimensionale, basato sull'interazione complessa di soggetti (famiglie, lavoratori, imprenditori e amministratori pubblici); diverse forme organizzative d'impresa; risorse naturali, ambientali, artistiche e culturali; infrastrutture e mercati (locali, regionali e globali); patrimoni di conoscenze, codificate e contestuali. Nelle pagine seguenti tratteremo una breve ricostruzione degli ultimi quarant'anni di questa vicenda, dedicando un'attenzione particolare alle idee che l'hanno interpretata e promossa, nonché alle politiche con cui le istituzioni regionali su di essa potrebbero intervenire<sup>4</sup>.

## 2. La traiettoria socio-economica della Toscana: un breve inquadramento interpretativo

La crescita economica della Toscana, a partire dal 1911, è proceduta, pur con fasi alterne, ad un ritmo più rapido rispetto a quello dell'intera Italia. Ma il processo di convergenza (*catching up*) nei confronti delle Regioni settentrionali si avvia soltanto dagli anni Cinquanta. È alla fine di quel decennio che si verifica il "sorpasso", in termini di occupati, del settore industriale su quello agricolo. Durante gli anni Sessanta e Settanta la convergenza prosegue, ma si arresta negli Ottanta, quando la Toscana arretra sia nei confronti del Paese nel suo complesso sia rispetto alle Regioni maggiormente sviluppate. Alla fine dello scorso secolo, malgrado qualche segnale di risalita, questa Regione rimane ancora distante in termini di reddito dalle aree italiane più ricche (Bargigli-Vasta 2003, pp.52-53). Naturalmente, un semplice indice aggregato di crescita rivela poco delle traiettorie molteplici e multidimensionali che, nel corso dei decenni, si sono intrecciate. Occorre dunque articolare, pur in estrema sintesi, l'analisi e la valutazione, iniziando all'incirca dal momento in cui nasce (1970) la Regione a Statuto ordinario.

Vale per la Toscana di quarant'anni fa ciò che Giorgio Fuà (1965) annotava per la crescita economica dell'Italia: essa scaturiva dall'azione congiunta del vantaggio della relativa arretratezza tecnologica, che consentiva di adattare le tecniche introdotte nei più avanzati tra i paesi esteri; dell'abbondanza di riserve di lavoro disponibili; della diffusa creatività imprenditoriale, seguita alla chiusura del periodo fascista e di quello bellico; della rapida integrazione in mercati mondiali in forte espansione. Questo successo, per quel che riguardava il Nord-Est e il Centro Italia, era concentrato su piccole e medie imprese dei settori tradizionali (tessile,

---

(intorno al 7%) e poi ancora in Versilia e a Siena.

4 Considerando la brevità del testo, abbiamo effettuato una scelta drastica e, ovviamente, opinabile: anziché delineare in poche inadeguate battute gli itinerari delle politiche economiche della Regione Toscana nel corso di questi quarant'anni (rinviamo a Parravicini, 1969, per il momento dell'avvio, e a Baldi *et al.*, 2008, per un bilancio recente), abbiamo preferito concentrarci sui compiti che la Regione deve affrontare, in un grave periodo di crisi e di transizione strutturale.

abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, ceramiche, mobili, beni alimentari) e di alcuni comparti della meccanica, concentrate nei cosiddetti "distretti industriali". Idealtipicamente, il distretto è un'area relativamente circoscritta, imperniata su un centro urbano di media grandezza e su una particolare attività manifatturiera. La produzione di quest'area viene offerta non da un'unica impresa, o da un sistema di imprese dipendente da una grande impresa, bensì da un insieme di piccole e medie imprese tra loro coordinate, impegnate a fabbricare uno stesso bene finale o parti di esso. Mentre un grande stabilimento industriale è suddiviso in numerosi reparti semiautonimi, collegati da nessi di reciproca complementarità nel processo di produzione di un unico output, nel distretto una popolazione di piccole imprese ripartisce al proprio interno le funzioni svolte nella grande fabbrica dai vari reparti, creando ugualmente collegamenti tra fasi complementari di un unico processo di produzione, in cui ciascuna fase è assolta da un sottogruppo di piccole imprese autonome. La rete d'impresе, collegate in rapporti non di gruppo, produce dunque lo stesso output o parti di esso. Ciò richiede che il processo produttivo sia tecnicamente separabile, così da consentire la specializzazione delle piccole imprese per fasi o componenti. È questa una forma d'integrazione orizzontale, un processo di raggruppamento di imprese che operano nello stesso settore o in settori collegati, che si sostituisce alla produzione verticalmente integrata della grande impresa; così come l'accesso, entro l'area distrettuale, ad un pool di beni collettivi specifici (capacità professionali, conoscenze non codificate) rimpiazza l'utilizzo esclusivo e gerarchicamente organizzato di competenze all'interno della grande impresa.

A sua volta, l'integrazione orizzontale, la specializzazione per prodotto, parti di prodotto e fasi di processo, nonché la disponibilità di beni collettivi specifici, sono tutti requisiti che favoriscono un rapido adeguamento del distretto alle condizioni quantitative e alle variazioni qualitative della domanda. In questo fronteggiare i mercati esterni il distretto tende ad agire unitariamente, ma al proprio interno è vitalmente attraversato dalla compresenza dinamica di concorrenza e cooperazione. «Ci sono almeno tre ragioni per spiegare l'alta concorrenzialità interna ai distretti: la contiguità elimina i monopoli spaziali; la percezione piena e immediata delle mosse dei concorrenti nel distretto induce risposte più pronte; la contiguità aggiunge un tratto personale, d'invidia e di emulazione, alla rivalità puramente commerciale. [...] Ma le concentrazioni territoriali d'impresе agevolano anche forme di cooperazione consapevole e semiconsapevole. Fra le prime si ricordano: infrastrutture comuni, cooperazione di acquisto e di vendita, centri locali di formazione professionale, e molte diverse forme associative. Fra le seconde, più difficili a percepirsi, vi sono regole e convenzioni accettate dalla comunità su cui insiste il distretto e che hanno l'effetto di impedire la degenerazione della vivacissima concorrenza in forme distruttive del sistema locale» (Becattini 1998, pp.49-50).

Il distretto è insomma definibile come una rete d'impresе territorialmente radi-

cata, collocata in un solo settore e collegata al proprio interno da rapporti non di gruppo. Questa rete crea una serie di economie esterne alle singole imprese, ma interne al distretto, che rende le piccole e medie imprese competitive con la grande industria, essendo rafforzate dalle sinergie del sistema locale e provviste di una più elevata flessibilità operativa. Mentre le economie interne sono quelle che si realizzano in rapporto allo sviluppo della dimensione dell'impresa, quelle esterne dipendono dalle dimensioni e dai caratteri del sistema locale/distrettuale di cui l'impresa fa parte. Tra le più importanti economie esterne distrettuali abbiamo quelle di specializzazione, di apprendimento e innovazione, di imprenditorialità diffusa e le economie di costi di transazione (Dei Ottati, 2009a). Essendo il distretto una forma di sviluppo locale in cui le economie esterne sono alimentate da dotazioni storicamente sedimentatesi di risorse tangibili ed intangibili, chiamate da alcuni autori, rispettivamente, "capitale umano" e "capitale sociale", esso si distingue da altri sistemi economici, poiché il suo vantaggio competitivo non risiede tanto nell'ammontare di capitale accumulato, e nemmeno nell'adozione di tecniche all'avanguardia, quanto nella qualità delle relazioni sociali e del contesto. Questa importanza del radicamento territoriale delle relazioni sociali, ovvero della dimensione della prossimità spaziale, permette agli attori del distretto di coltivare, dentro e fuori i luoghi della produzione, altre non meno rilevanti forme di prossimità: cognitiva (poiché apprendono gli uni dagli altri), collaborativa (in quanto stabiliscono legami integrati ad alto tasso fiduciario) e istituzionale (rendendo le istituzioni complementari tra loro e capaci di riprodurre nel tempo l'intero sistema locale). In quest'accezione compiuta, il distretto emerge come un sistema nel quale attività economiche, pratiche culturali e nessi sociali si tengono a vicenda e co-evolvono. Nel 1991 vengono censiti in Italia più di duecento sistemi locali manifatturieri di piccola e media impresa, dei quali tra i sessanta e i cento, a seconda dei criteri definitivi adottati, sono distretti industriali; nell'insieme, questi sistemi locali coprono quasi la metà dell'occupazione manifatturiera locale (Becattini 2007, p.79).

La Toscana fu spinta, tanto dal quadro nazionale delineato da Fuà, quanto dal suo modello regionale centrato sui distretti, lungo una traiettoria di "industrializzazione leggera" (IRPET, 1975). Tale traiettoria vede la valorizzazione di un apparato produttivo che, in sintonia con le comunità locali, si organizza per sistemi territoriali di piccole imprese. Ad ogni area della Regione corrisponde una specializzazione economica: dal tessile di Prato alle conterie del Valdarno inferiore; dai mobili di Poggibonsi, Cascina e Quarrata, all'abbigliamento e alla pelletteria dell'empolese e dell'area fiorentina; dalle calzature della Val di Nievole e della provincia lucchese all'industria orafa aretina. In posizione subalterna, rispetto ai sistemi locali di piccola impresa, incontriamo il perdurare di antiche tradizioni artigianali, dall'alabastro di Volterra ai cristalli di Colle Valdelsa; nonché la presenza della grande industria meccanica a Firenze, a Pontedera e a Pistoia (Cavaliere, 1999). Una delle peculiarità della Toscana è rappresentata dalla diversità tra i sentieri di sviluppo locali, a cui corrisponde un'ampia variabilità interprovinciale nei

livelli occupazionali: tra le province corrono fino ad otto punti di differenza nel tasso di occupazione. In tale apparato produttivo si riscontra un'elevata circolazione interna di manodopera, un impegnato interventismo delle amministrazioni locali, delle relazioni industriali di tipo cooperativo più che antagonistico, un fitto tessuto associativo e una significativa fornitura di beni collettivi che favorisce le economie esterne delle imprese. I due pilastri del modello sono la comune origine sociale, in genere rurale ed artigiana, degli attori (Bagnasco, 1977) e l'omogeneità politica, che in Toscana è quasi sempre "rossa" (Trigilia, 1986). Nella prima famosa diagnosi avanzata dall'IRPET, il modello manifesta una traiettoria autopropulsiva, ossia in grado di riprodursi endogenamente nel tempo (IRPET 1969, p.22).

Una critica frontale al "modello toscano" dell'IRPET venne avanzata, negli stessi anni, da due giovani dirigenti del PCI, Paolo Cantelli e Leonardo Paggi. A loro avviso l'industrializzazione leggera della Regione andava interpretata come un processo di frammentazione della sua struttura produttiva, facilitato dalle scelte di politica economica del secondo dopoguerra. «Questo tipo di sviluppo ha permesso al tradizionale blocco dominante toscano di affrontare il passaggio da una situazione agricola-industriale ad una industriale-agricola avvalendosi delle illusioni circa le possibilità di una partecipazione "democratica" di vasti strati sociali ai vantaggi dello sviluppo capitalistico, proprio nello stesso momento in cui operava un meccanismo di sfruttamento della forza lavoro certo di gran lunga superiore a quello in atto nella grande azienda capitalistica. Nello stesso tempo il carattere per così dire "equilibrato" dello sviluppo non metteva mai bruscamente in questione tutto il complesso delle forme tradizionali dell'egemonia, pazientemente messe a punto dalla vecchia aristocrazia terriera, che potevano in tal modo conoscere una sorta di trasformismo interno, dando l'immagine di una sostanziale continuità della vecchia Toscana, quella di sempre» (Cantelli-Paggi 1973, p.211). La loro netta conclusione è che «lo sviluppo della piccola manifattura, lungi dal costituire l'unica forma possibile d'industrializzazione, costituisce un esito che si è reso possibile solo per l'elisione di altre alternative reali» (Ivi, p.197)<sup>5</sup>.

Dagli anni Settanta del secolo scorso, ebbe inizio il declino strutturale di una parte delle grandi imprese italiane; il settore chimico-farmaceutico, l'informatica, l'automobilismo, l'aerospaziale, e altre ancora, sono industrie che vengono via

---

5 Vale la pena di riportare qualche riga di una critica ancora più dura degli stessi anni: «Non si va lontano dal vero configurando il sistema economico della Terza Italia come un sistema sostanzialmente chiuso, con trascurabili addentellati col resto del paese. Questo fatto da solo è sufficiente a spiegare il basso tasso di sviluppo del reddito ripartizionale sia in termini assoluti sia in confronto alle altre grandi ripartizioni a nord e a sud della Terza Italia. [...] Le grandi correnti di attivazione dello sviluppo economico nazionale sia di origine endogena al Nord, sia di origine esogena al Sud, sono passate sopra lo spazio economico della Terza Italia senza determinare azioni induttive di una qualche incisività. [...] La struttura produttiva in senso lato di beni e servizi del sistema [...] è caratterizzata da strutture capitalistiche largamente superate dai moderni progressi tecnologici» (Camere di commercio 1970, pp.41 e sgg.).

via abbandonate in Italia dal capitale privato e poco coltivate da quello pubblico (Gallino, 2003; Nardozzi, 2004). D'altro canto il sistema delle piccole imprese, delle catene di subfornitura e soprattutto dei distretti crebbe abbastanza, nell'Italia del Nord e del Centro, da rispondere a quel declino, riuscendo anche ad assorbire la manodopera liberata dall'agricoltura e dal terziario tradizionale. Annotazioni come quelle di Cantelli e Paggi furono accantonate e lo slittamento delle dimensioni d'impresa (verso il piccolo) e dei settori (verso l'industria leggera) apparvero a non pochi autori come un diverso modello di sviluppo, appropriato all'epoca della produzione flessibile, ed in grado di compensare le difficoltà delle grandi imprese fordiste. Fu quello il periodo in cui il *made in Tuscany* celebrò i suoi maggiori fasti, di fronte all'opinione pubblica non soltanto nazionale. La Toscana sembrava in prima fila, tra le Regioni italiane, nell'indicare, proprio con i suoi distretti, una diversa via all'industrializzazione: un capitalismo dal volto umano, in cui, evolutivamente, il mezzadro si era trasformato in imprenditore, ma pure in edificatore di Case del popolo e in amministratore municipale (Becattini, 2000; 2004). Questa visione poggiava solidamente sull'alto grado di coesione sociale e culturale della Regione, nonché sul fascino di sistemi locali d'impresa in cui, talvolta, a fare la differenza sono le conoscenze condivise e l'identità collettiva. Tuttavia, specialmente dagli anni Novanta ad oggi, la circostanza che i distretti, toscani così come italiani, siano concentrati in comparti produttivi dove le economie di scala non sono decisive e i livelli di produttività relativamente modesti, nonché la loro incapacità a sviluppare adeguatamente il terziario moderno, li ha resi in generale meno concorrenziali di fronte ai paesi emergenti e ad alcuni paesi industrializzati, rallentando in parecchi casi la dinamica dei salari e riducendo i margini di profitto. Il cambiamento del quadro macroeconomico, con l'introduzione dell'euro e l'avvio di politiche fiscali restrittive, ha accentuato le difficoltà, così come, negli ultimi anni, si è avuto un influsso negativo amplificato della grave crisi ancora in corso, dato che le imprese distrettuali dipendono molto dalle esportazioni, ma i loro settori di specializzazione (come la moda e la meccanica strumentale) risentono in misura maggiore del calo attuale della domanda (fortemente ciclica per i beni strumentali; con una forte componente "superflua" nel caso della moda).

Guardando ai fattori strutturali di difficoltà, «per un paese avanzato come l'Italia – per il quale è divenuto totalmente impossibile, nel nuovo contesto mondiale, competere nei campi in cui la concorrenza si gioca prevalentemente sui costi di produzione – il vantaggio competitivo tende a generarsi sempre di più nelle attività che precedono, accompagnano e seguono la produzione materiale in senso stretto, per molti versi assimilabili a attività terziarie. Gli investimenti necessari su quei fronti – dalla progettazione del prodotto alla costruzione della rete commerciale, dalla valorizzazione del marchio al coordinamento dell'intero processo produttivo e distributivo, esteso in misura crescente a livello internazionale – risultano spesso più difficili, in un sistema frammentato come il nostro, di quelli necessari sul fronte della tecnologia; richiedono più spesso un salto dimensionale

e soprattutto l'apporto di nuove capacità manageriali e imprenditoriali» (Omiccioli, 2009, p.54-55). Sono proprio tali salti dimensionali e tali apporti di nuove *capabilities* che, nei distretti tradizionali, appaiono meno ottenibili. Per un verso la ridotta dimensione delle imprese non permette di sviluppare al loro interno i servizi necessari all'innovazione e alla crescita della produttività (formazione professionale, promozione delle esportazioni, smaltimento rifiuti industriali, R&S, e così via); mentre, per l'altro verso, spesso il distretto non è in grado, per problemi di azione collettiva e per la debolezza della *policy*, di produrre questi servizi come beni collettivi. Ma si può cogliere un fattore strutturale di vulnerabilità ancora più profondo. Negli ultimi decenni è cambiata la natura della competizione internazionale. Essa dipende in maniera cruciale dal posizionamento delle imprese nelle "catene globali del valore", in cui soltanto alcune fasi della filiera di produzione assumono un ruolo strategico e ricevono elevata redditività. Come rileva Stefano Menghinello (2009), il potenziale competitivo dei distretti industriali non va più misurato in termini di appartenenza settoriale o di dimensione media delle imprese – ossia con i criteri appena sopra richiamati – bensì in termini di "distanza" dalle catene globali di valore. Ed è su questo fronte che una parte consistente dei distretti versa tuttora in grave difficoltà.

Ma non basta. I sistemi socio-economici locali hanno, rispondendo alle pressioni competitive globali, assunto nuove importanti varietà. In primo luogo, accanto ai distretti industriali tradizionali, sono fioriti i distretti *high tech*, la cui genesi sembra più dipendente da politiche pubbliche che dai sentieri remoti della storia locale; in particolare, appaiono cruciali gli interventi che sostengono lo sviluppo delle istituzioni scientifiche e di ricerca, nonché la regolazione del sistema finanziario. Si aggiunga che nei distretti *high tech* sono le comunità professionali, e non le rappresentanze generali di categoria, che forniscono i beni collettivi alle imprese locali; e che i legami informali all'interno di tali comunità rimpiazzano i legami informali che, nel distretto classico, si fondavano su un senso collettivo di appartenenza che attraversava i diversi gruppi locali (Trigilia, 2005). In secondo luogo, «si sono consolidate realtà nuove basate su *clusters* (agglomerazioni) locali di piccole e medie imprese, cioè reti di imprese legate ad aziende di grandi dimensioni con rapporti di collaborazione poco stabili e, al loro interno, con un basso livello di integrazione orizzontale (rispetto ai distretti industriali), ma con un indubbio radicamento territoriale e una forte specializzazione produttiva. Nella Terza Italia [in cui rientra la Toscana], inoltre, pur prevalendo ancora i distretti industriali, è cresciuta notevolmente la presenza di un modello più gerarchico, dominato dalla cosiddetta "impresa rete": sono emerse cioè imprese finali di medie dimensioni, flessibili e con un'elevata capacità di controllo dei mercati, che si sono imposte raggiungendo rapporti relativamente stabili con una fitta rete di piccole imprese subfornitrici collocate nello stesso sistema locale» (Moroni 2008, pp.34-35).

Infine occorre segnalare, tra le difficoltà evolutive più recenti, i percorsi di delocalizzazione di alcune fasi produttive, soprattutto di quelle manifatturiere che più

abbassano il costo del lavoro, mentre non vengono spostate le competenze cruciali, legate alla progettazione, alla commercializzazione, alla costruzione di marchi e alla distribuzione (Burroni, 2001); e la formazione di “distretti multietnici”, in cui gruppi di soggetti economici non italiani sono non di rado imputati di concorrenza sleale, per l’aggiramento di leggi e regolamenti, e per i legami extramercantili privilegiati con fornitori e venditori della madrepatria. In proposito, il caso più vistoso è quello del distretto di Prato, dove nel 2006 i residenti di origine cinese regolarmente iscritti all’anagrafe erano circa 11.000, quando appena dieci anni prima erano poco più di un migliaio, e ove le imprese cinesi di confezione erano, in quella provincia, 2.254 (Dei Ottati, 2009b). Inoltre, diversamente dagli immigrati cinesi in altri paesi sviluppati, a Prato molti di loro si sono trasformati da subfornitori della maglieria o delle confezioni in committenti, distributori e perfino importatori ed esportatori (Ceccagno, 2009).

Le difficoltà congiunturali e strutturali della “spina dorsale distrettualistica” del modello Toscano, si sono tradotte in una particolarità di comportamento, nell’ambito delle Regioni del NEC (Nord-Est-Centro), ossia quelle Regioni che hanno sperimentato la loro fase di decollo nel secondo dopoguerra. Mentre, partendo da livelli di sviluppo ben inferiori a quelli delle Regioni di più antica modernizzazione, le Regioni del NEC tendono a raggiungere, sebbene con tassi di crescita più modesti, i livelli di reddito pro capite delle Regioni del Nord-Ovest, la Toscana, come già accennato all’inizio, sembra adagiarsi in una “maturità precoce”, ovvero in una stabilizzazione anticipata dei ritmi di crescita dopo la fase del decollo economico degli anni Sessanta, che si manifesta con declino industriale, prematura terziarizzazione, livelli non eccelsi delle tecnologie produttive, carenze del terziario avanzato e della dotazione infrastrutturale (Bianchi, 1986). «Lo segnalano pochi dati, che mostrano le differenze rispetto alle altre due Regioni più rappresentative della Terza Italia. In Toscana, al 1991, l’industria costituisce il 35% di tutti i posti di lavoro, mentre è al 37% in Emilia Romagna e al 42 in Veneto; il commercio fornisce il 23% dell’occupazione totale in Toscana, il 21 in Emilia, il 20 nel Veneto; il pubblico impiego è pari al 27% in Toscana, al 14 nelle altre due Regioni; anche il tasso di attività è significativamente diverso, se gli addetti, in tutte le attività, sono il 39% della popolazione in Toscana, il 45 in Emilia, il 42 in Veneto. Insomma: deindustrializzazione fisiologica (rilascio delle produzioni a più basso valore aggiunto) e patologica (crisi settoriali nell’industria di base e decisioni rilocalizzative) si intrecciano con una crescita ambigua del terziario, [in parte] alimentato da vistose rendite. [...] In Toscana i distretti industriali, fra il 1981 e il 1991, perdono il 17% degli addetti all’industria (cioè il triplo di quanto è avvenuto nel complesso dei distretti industriali italiani), mentre nell’insieme dei settori produttivi i distretti toscani registrano un incremento dell’occupazione del 2,5%, contro il 10% del complesso dei distretti italiani» (Bianchi 1994, pp.218 e 221). Queste prestazioni deludenti possono, in estrema sintesi, essere spiegate «in base: a) al progressivo declino dei sistemi di grande impresa della costa a causa della crisi del modello fordista di produzione da un

lato, e del modello delle partecipazioni statali dall'altro; b) al rallentamento nella crescita dei sistemi distrettuali che, sperimentato il proprio take-off alla fine degli anni '60, sembrano avvicinarsi al tratto superiore della curva ad S dello sviluppo già alla metà degli anni '80; c) alla mancata diffusione territoriale dei sistemi di piccola e media impresa che, perlopiù, sono ancora collocati nei luoghi della prima industrializzazione leggera; d) all'emergere di modelli di sviluppo alternativi (legati al turismo, a funzioni di presidio e valorizzazione ambientale ed all'offerta di attività ricreative o legate alla residenza) che, seppur in grado di promuovere lo sviluppo locale, mostrano capacità di crescita contenute» (Bacci 2002, p.29). Ovviamente, i dati appena sciorinati raccontano una storia parziale. Tra gli economisti e gli scienziati sociali va aumentando la consapevolezza che essi non riescono a catturare le tante sfaccettature del *well-being* individuale e collettivo. Quando, in anni recenti, sono state elaborate indagini basate su indici aggregati più complessi del benessere<sup>6</sup>, la Toscana è risalita, tra le Regioni italiane, dal nono posto, ove si colloca in termini di mero reddito pro capite, al secondo posto (Casini Benvenuti e Sciclone, 2003). Questo risultato sembra portare acqua al mulino di coloro che difendono la peculiarità del "modello toscano" come un «sistema equilibrato che forse non brilla per alcun aspetto particolare, ma garantisce su tutti un buon livello qualitativo, rafforzando quell'idea di "Regione a misura d'uomo" largamente diffusa nell'immaginario collettivo» (IRPET 2009, p.11).

### **3. Gli scenari futuri e il ruolo possibile delle politiche regionali<sup>7</sup>**

Per comprendere l'altezza della sfida che l'economia toscana dovrebbe fronteggiare nei prossimi anni, un primo punto teorico sta nel riconoscere che siamo dentro una veloce e dirompente transizione socio-tecnica basata sulle Tecnologie intelligenti di produzione (ICT, intelligenza artificiale, nanotecnologie, nuove tecnologie biologiche e biochimiche): quando l'operaio lavorava col tornio meccanico, era una mente che usava uno strumento passivo; quando piuttosto, ad esempio, viene elaborato il "tessuto che respira", indossiamo un oggetto intelligente in grado di interagire con la nostra sudorazione e con l'umidità/calore dell'ambiente per alterare le sue proprietà. Come ha annotato Castells (2000, p.32), «la peculiarità

---

6 Il Reddito o Prodotto interno lordo (PIL) è il valore di mercato di tutti i beni e servizi finali prodotti in un paese in un dato periodo di tempo. Indicatori alternativi sono stati proposti dal Sole-24 ore, dall'IRPET e da altri. Ad esempio, il Quars (Qualità Regionale dello Sviluppo) aggrega 41 indicatori, ripartiti in 7 categorie: Ambiente, Economia, Diritti, Salute, Istruzione, Pari Opportunità e Partecipazione. Comparando le Regioni italiane, il valore medio di ciascun indicatore è posto uguale a zero, così che i valori positivi rappresentano punteggi al di sopra della media delle Regioni. Si assume che tutti i sette macroindicatori abbiano la stessa importanza: si utilizza dunque una media semplice tra essi, senza la ponderazione, che attribuirebbe pesi arbitrari.

7 Questo paragrafo attinge ampiamente e liberamente a tre contributi: Lombardi-Bellanca (2010), Corò-Micelli (2007) e soprattutto Rullani (2005).

della rivoluzione tecnologica attuale consiste non nella centralità della conoscenza e dell'informazione, ma nell'applicazione della conoscenza e dell'informazione a dispositivi per la generazione della conoscenza e per l'elaborazione/comunicazione dell'informazione, in un ciclo di feedback cumulativo tra innovazione e usi dell'innovazione».

L'altro imprescindibile punto teorico riguarda l'intreccio di diverse scale dimensionali: nell'idealtipo del distretto industriale, e nelle sue applicazioni interpretative e di *policy* alla Toscana, sono in definitiva le agglomerazioni spaziali e l'apprendimento interpersonale a rendere possibile, sotto determinate condizioni, i vantaggi competitivi di un posto rispetto ad un altro. È solamente una scala territoriale, in genere locale o regionale, che esso mette a fuoco; anche quando si ammette che altre scale sono di rilievo per il successo del distretto, non si assume quale problema teorico l'articolazione delle differenti scale spaziali (Hamdouch-Depret, 2009). In questa prospettiva, è la prossimità geografica che appare la precondizione per attivare e valorizzare tutte le altre risorse tangibili ed intangibili, da noi richiamate con qualche dettaglio nel precedente paragrafo. Per esporre meglio questo punto, ricorriamo ad una nota distinzione della teoria delle reti sociali: quella tra strutture relazionali a forma di club e di network. Il club è una rete in cui gli attori sono legati ciascuno direttamente agli altri. Ciò *non* implica che esso sia un gruppo chiuso e finito: i suoi membri possono rapportarsi con soggetti estranei, ma quei nessi tendono ad essere minoritari e di bassa intensità. Il network è invece un reticolo in cui ciascun attore è legato a tutti gli altri da relazioni sia dirette che indirette; la sua struttura è più complessa, poiché ciascuno è connesso a un maggior numero di soggetti e, soprattutto, alcune relazioni indirette possono avere elevata intensità. Il club, per come è costruito, non può facilmente disancorarsi da un luogo, né realizzare la compresenza di più scale e dimensioni; il network sì. Ebbene, a nostro avviso, l'idealtipo dei distretti industriali si riferisce essenzialmente a strutture relazionali a forma di club, e tali strutture sono oggi poco in grado di catturare ciò che sta succedendo.

Non siamo più, infatti, in un mondo economico in cui prevale la prossimità geografica, bensì altre forme di "prossimità relazionale" che si realizzano anche senza stare tutti nello stesso luogo. Pensiamo alla prossimità cognitiva, quando le imprese condividono la stessa base di conoscenze; alla prossimità organizzativa, quando accolgono una struttura comune di coordinamento; alla prossimità sociale, quando i loro membri hanno relazioni amichevoli; alla prossimità istituzionale, quando operano entro le medesime istituzioni. Il denominatore comune che distingue queste modalità è che in esse l'interazione dei soggetti può fluire indipendentemente dalla loro vicinanza fisica (Boschma, 2005). Inoltre, non siamo più in un mondo in cui le maggiori sinergie avvengono tra imprese simili per collocamento tecnologico-settoriale; piuttosto, spesso i nuovi mercati sorgono da idee innovative che nascono da "comunità di vita" in cui ci si raggruppa intorno a qualcosa che ha per noi valore e che ci conferisce identità.

Nel mondo odierno, accanto alle comunità radicate in un luogo preciso, si formano comunità di vita che raccolgono persone attorno ad un orizzonte ideale dal quale scaturiscono forme di esperienza e modi di comportamento. Queste comunità si aggregano sulle cose a cui diamo valore: certe scelte di lavoro (esempio: la comunità degli accademici) o di consumo (esempio: la comunità di chi acquista i jeans di quella marca) accomunano coloro che le compiono, così come un insieme di persone può venire accomunato da determinate opzioni etiche (esempio: chi propugna l'inclusione dei migranti), politiche (esempio: chi appoggia la Lega Nord) o religiose (esempio: il Movimento dei Focolarini). Oggi gran parte delle idee innovative nascono, si consolidano e si propagano attraverso le comunità di vita che, nei diversi campi, elaborano concezioni condivise della cultura, della città, della salute, del rapporto da intrattenere con l'ambiente, della sicurezza, e così via<sup>8</sup>. Queste comunità, sul terreno delle attività economiche, possono dare forma a delle "filiera" in cui imprese di vario genere e radicate in tanti luoghi traggono ispirazione dagli ideali delle comunità di vita per generare nuovi prodotti.

Queste scarse osservazioni aiutano a comprendere le difficoltà strategiche ed operative che il modello istituzionale del distretto sta incontrando: un'aggregazione di fabbriche e uffici che traggono vantaggio dallo stare accanto appare oggi non adeguata, poiché si concentra sulla prossimità geografica e sulla complementarità tecnologico-settoriale delle imprese; mentre prevalgono ormai forme di prossimità relazionale, comunità di vita e filiere.

Alla luce dell'analisi abbozzata, quali istituzioni occorrerebbero affinché l'economia toscana possa innovare, aprendosi a nuove attività e a nuovi mercati? In estrema sintesi, servono tre gambe istituzionali. La prima è uno spazio virtuale dove innovatori e imprenditori sociali possono trovare accesso a risorse, connessioni, conoscenze ed esperienze. Come leggiamo nella presentazione di *The Hub Milano* – una delle più vivaci piattaforme di social networking – viene predisposto «uno spazio che combini il meglio di un club privato, di un incubatore per imprese sociali, di un ufficio high-tech e di un think tank, uno spazio immerso in una rete internazionale [il cui] obiettivo è di valica[re] i tradizionali confini dell'impresa». Tra i settori che riempiono questo spazio, ricordiamo quelli delle energie rinnovabili, del design sostenibile, della bioarchitettura, dell'educazione, della sostenibilità ambientale, della mobilità alternativa, della ricerca scientifica, dei media &

---

8 Richiamiamo un caso paradigmatico. Il movimento «Slow Food ha sviluppato un'idea capace di esprimere un modo di vivere, focalizzandosi nel rapporto con il cibo e con la "terra" da cui il cibo proviene. Intorno a questa idea, che è nata in un certo luogo ma si è rapidamente diffusa in Italia e nel mondo, sono cresciute ormai reti molto qualificate di consumatori (appassionati ed esigenti), di ristoratori, di produttori agricoli e agro-industriali, di agenzie e guide turistiche, di albergatori e imprese ricreative, di assessorati all'ambiente e al territorio che valorizzano le specialità locali. Insomma, una vera e propria filiera che si espande lungo le vie aperte dalla propagazione dell'idea (*slow food, slow life*) e dai fans che, nel mondo, cominciano a riconoscerla e a volerla praticare» (E. Rullani 2010, p.177).

comunicazione sociale, dei diritti umani, dello sviluppo internazionale. Parecchi altri settori potrebbero aggiungersi.

La seconda nuova istituzione è la Cabina di Regia della Filiera. Affinché l'orizzonte ideale delle comunità di vita si traduca in attività economiche che stanno innovativamente sui mercati, occorre creare delle Filiere cognitive trans-locali. A sua volta, una filiera nasce se una Cabina di Regia elabora l'idea-forza, le conferisce una riconoscibilità, la sperimenta, la propaganda, la trasferisce e applica a nuove imprese, le fornisce mezzi di condivisione delle conoscenze, circuiti di comunicazione, servizi logistici, sistemi di garanzia, servizi di consulenza manageriale. A differenza della Piattaforma di social networking, la Cabina di Regia richiede un luogo fisico: l'effettivo stare accanto di persone che affrontano assieme i problemi, confrontandosi tra loro e con gli imprenditori.

Infine, la terza nuova istituzione ha natura finanziaria. Essa dovrebbe iniettare un'adeguata capitalizzazione nelle filiere. Un esempio può aiutare a intendere perché questa istituzione ancora manca. In alcune parti d'Italia sono stati recentemente introdotti da alcune Banche, con la garanzia di alcune Regioni, i "bond di distretto": crediti a medio termine, da collocare sui mercati delle obbligazioni, rilasciati a consorzi o a reti di imprese<sup>9</sup>. Come per il microcredito alla Yunus, le imprese possono accedere in gruppo al mercato dei capitali, senza garanzie reali dirette da parte di ciascuna. È il consorzio fidi del distretto che fa uno screening approfondito sull'affidabilità delle imprese, poiché dalla qualità delle imprese ammesse dipende la valutazione del bond. Ebbene, la nuova Banca potrebbe erogare bond riferiti non già ad aree distrettuali, bensì a filiere trans-locali, finanziando sui mercati, a partire dalle idee e dalle specificità di comunità di vita, consorzi e reti di imprese<sup>10</sup>.

9 I bond di distretto – chiamati dagli addetti ai lavori *Sme Cdo*, un acronimo che vuol dire *Small and medium enterprises, Collateralised debt obligations* – sono uno strumento di finanza volto a diversificare le fonti di finanziamento per le piccole e medie imprese. Un consorzio o una rete di imprese accede a una linea di credito a medio termine (cinque anni) con una banca. Questa fa un'accorta valutazione dei rischi e della solvibilità del credito per poi dare il via alla procedura di cartolarizzazione: crea una società veicolo alla quale cede pro-soluto (ossia la banca non garantisce la società veicolo sul buon fine del credito) quegli stessi crediti. La società veicolo a sua volta, a seguito del giudizio delle società di rating, colloca i crediti sui mercati delle obbligazioni, specialmente presso investitori istituzionali, per ripagare la banca per il credito concesso alle imprese. In riferimento all'esperienza toscana, rinviamo a A. Paci-Romiti (2006).

10 Per la prospettiva interpretativa delineata in questo paper, uno strumento decisivo è il contratto di rete, introdotto in Italia con la legge 33/2009. Esso consiste in un contratto tra imprese che intendono sviluppare insieme un nuovo prodotto o servizio, mantenendo ognuna la propria identità e singolarità, ma condividendo un progetto di sviluppo comune. In una logica contrattuale anziché societaria, esso definisce regole dispositive, ossia derogabili dalle parti, e può agire anche attraverso la Costituzione di un fondo amministrato da un organo comune e con poteri di stipulare contratti con terzi. Si tratta di un modello più agile del consorzio, avendo una forte struttura pattizia ed una finalità d'innovazione, e in grado di realizzare

In termini più generali, non si tratta più di accrescere la flessibilità meramente adattiva dei distretti, ma di elevarne la flessibilità progettuale. Le economie esterne distrettuali vanno trasformate da eredità a progetto: non più risorse collettive che un territorio semi-spontaneamente auto-produce, bensì espressioni della capacità di un sistema locale di imprese e di istituzioni di sviluppare innovazione strategica, orientata a creare e rafforzare specifici vantaggi competitivi. A sua volta, per ottenere ciò, non occorre tanto “allungare” le filiere produttive, oltre i circuiti locali, e nemmeno disegnare una sorta di super-distretto coincidente con i confini regionali<sup>11</sup>, quanto piuttosto agganciarsi strategicamente alle filiere cognitive globali<sup>12</sup>, le quali permettano ai distretti toscani l’accesso a nuove conoscenze prodotte da altri, che possono essere acquistate, imitate o copiate; ma che, soprattutto, possono essere creativamente applicate ad usi in precedenza trascurati, o molto particolari. È inoltre necessario che la società locale aumenti la propria capacità di ricezione e di assorbimento delle conoscenze globali in circolazione – qualificando l’istruzione, ma ancor più puntando sulla ricerca operativa – e quella di contaminarsi sistematicamente con le diversità del mondo – poiché è dalle intersezioni di popoli e di culture che nascono gran parte delle idee nuove. L’obiettivo verso cui queste mosse convergono sta nell’auto-produzione, da parte di una società locale come la Toscana, di conoscenze originali e temporaneamente esclusive, che connotino e rafforzino il suo ruolo nelle “catene internazionali del valore”, rendendolo non facilmente sostituibile. La politica regionale – oltre ad indicare le direzioni strategiche verso cui muoversi, e oltre alla gestione dei conflitti tra gli attori territoriali coinvolti nel cambiamento – può molto contribuire all’accesso alle filiere cognitive, con servizi e canali quali ricerca, istruzione, co-

---

aggregazioni proprietarie in maniera complementare rispetto alle fusioni e acquisizioni. Esso soprattutto permetterebbe a filiere lunghe e prive di prossimità geografica di realizzare forme di coordinamento migliori di quelle basate su contratti bilaterali (Cafaggi, 2009). Tuttavia, la maggiore debolezza dell’attuale legge è che nel contratto di rete non possono entrare soggetti pubblici e soggetti privati diversi da imprese, quali centri di ricerca o associazioni che potrebbero invece essere essenziali nell’orizzonte appena delineato. A questo proposito si aprono dunque spazi rilevanti per iniziative di livello regionale.

- 11 La Direzione Generale Sviluppo Economico della Regione Toscana ha proposto, nel suo Piano 2007-2010, un «Distretto Integrato Toscana, da considerare innanzitutto in termini di politiche, come complesso di azioni integrate finalizzato alla creazione e al consolidamento di un sistema di relazioni fra i sistemi territoriali locali produttivi (distretti industriali, sistemi produttivi locali, poli di produzione, cluster tecnologici) intesi quali poli di competitività, un distretto costituito dalle eccellenze settoriali integrate e aperto al coinvolgimento di altre realtà produttive ed economiche italiane» (Regione Toscana 2007, p.83). Malgrado l’approccio esplicitamente strategico-progettuale, e la precisazione dell’apertura extra-regionale, l’idea appare quella di un Distretto dei distretti (e degli altri tipi di agglomerazioni produttive localizzate) che dovrebbe, per motivi poco argomentati, combaciare con l’ambito regionale.
- 12 «Per filiera cognitiva intendiamo tutte le fasi di apprendimento, scambio e uso della conoscenza che, nel loro insieme, portano a generare un valore economicamente riconosciuto per il cliente finale. Le filiere possono comprendere alcune fasi vincolate a circuiti locali o distrettuali, ma comprendono molte altre fasi che sono (e saranno sempre più) svolte altrove, magari in altri paesi» (Rullani 2005, p.301).

municazione, trasporto, logistica, sistemi di garanzia, fiere, poli tecnologici. Può inoltre molto intervenire per “aprire” la società locale al ricambio e alle ibridazioni delle idee, mediante strumenti inclusivi e protettivi<sup>13</sup>. È questo l’orizzonte che, noi popolo della Toscana, abbiamo davanti.

---

13 Anche in specifico riferimento alle scelte di *policy* della Regione in tema di inclusione e di protezione, rimandiamo ai capitoli 4 e 5 di Biggeri-Bellanca (2010).

### **Riferimenti bibliografici**

- Bacci, L. (2002), *Sistemi locali in Toscana. Modelli e percorsi territoriali dello sviluppo regionale*, Angeli, Milano.
- Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Baldi, P. – Bruzzo, A. – Petretto, A. (2008), a cura di, *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Angeli, Milano.
- Bargigli, L. – Vasta, M. (2003), “Struttura produttiva, capitale umano e innovazione tecnologica”, in M. Lombardi, P. Mori e M. Vasta, a cura di, *Sistema innovativo e settori strategici: il caso della Toscana*, Angeli, Milano.
- Becattini, G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Becattini, G. (2000), *Il bruco e la farfalla. Prato: una storia esemplare dell'Italia dei distretti*, Le Monnier, Firenze.
- Becattini, G. (2004), *Per un capitalismo dal volto umano*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Becattini, G. (2007), *Il calabrone Italia. Ricerche e ragionamenti sulla peculiarità economica italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Beudò, M. – Giovani, F. – Savino, T. (2008), a cura di, *Dal lavoro alla cittadinanza: l'immigrazione in Toscana*, IRPET, Firenze.
- Bianchi, G. (1986), “Maturità precoce: una modernizzazione a rischio”, in G. Mori, a cura di, *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Toscana*, Einaudi, Torino.
- Bianchi, G. (1994), “Requiem per la Terza Italia? Sistemi territoriali di piccola impresa e transizione postindustriale”, ora in G. Bianchi, *Appunti di un programmatore. Firenze, la Toscana e le Regioni*, IRPET, Firenze, 2009.
- Biggeri, M. – Bellanca, N. (2010), a cura di, *Dalla relazione di cura alla relazione di prossimità*, Liguori, Napoli.
- Boschma, R. A. (2005), “Proximity and innovation. A critical assessment”, *Regional studies*, 39(1), pp.61-74.
- Burroni, L. (2001), *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e Toscana*, Rosenberg & Sellier, Torino.

- Cafaggi, F. (2009), a cura di, *Il contratto di rete. Commentario*, Il Mulino, Bologna.
- Camere di commercio, Unioni regionali delle (1970), “La Terza Italia”, Convegno economico per un indirizzo di sviluppo dell’Italia centrale nel quadro della politica nazionale, Firenze.
- Cantelli, P. – Paggi, L. (1973), “Strutture sociali e politica delle riforme in Toscana”, *Critica marxista*, XII, 5; poi in L. Paggi e M. D’Angelillo, *I comunisti italiani e il riformismo*, Einaudi, Torino, 1986.
- Casini Benvenuti, S. – Sciclone, N. (2003), a cura di, *Benessere e condizioni di vita in Toscana*, Angeli, Milano.
- Castells, M. (2000), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano, 2002.
- Cavalieri, A. (1999), a cura di, *Toscana e Toscani. Percorsi locali e identità regionale nello sviluppo economico*, Angeli, Milano.
- Ceccagno, A. (2009), “Chinese migrants as apparel manufacturers in an era of perishable global fashion: new fashion scenarios in Prato”, in G. Johanson, R. Smyth e R. French (eds.), *Living outside the wall: the Chinese in Prato*, Cambridge Scholar Publishing, Cambridge.
- Corò, G. – Micelli, S. (2007), “Dai distretti industriali ai sistemi locali dell’innovazione: una politica industriale per la competitività di imprese e territori”, in F. Guelpa e S. Micelli, a cura di, *I distretti industriali del terzo millennio*, Il Mulino, Bologna.
- Dei Ottati, G. (2009a), “Semi-automatic and deliberate actions in the evolution of industrial districts”, in G. Becattini *et al.* (eds.), *A Handbook of Industrial Districts*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Dei Ottati, G. (2009b), “Distretti italiani e doppia sfida cinese”, *QA, Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, n.1.
- Fuà, G. (1965), *Notes on Italian Economic Growth*, Giuffrè, Milano.
- Gallino, L. (2003), *La scomparsa dell’Italia industriale*, Einaudi, Torino.
- Hamdouch, A. - Depret, M.-H. (2009), “Surveying the literature on territorial innovation systems: a suggested interpretation framework”, *SSRN working paper*.
- IRPET (1969), *Lo sviluppo economico della Toscana: un’ipotesi di lavoro*, poi in G. Becattini, *Scritti sulla Toscana*, Volume I, Le Monnier, Firenze, 2007.

IRPET (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana*, a cura di G. Becattini, Firenze.

IRPET (2009), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento. Sintesi di Toscana 2030*, Firenze.

Lombardi, M. – Bellanca, N. (2010), “Le traiettorie reticolari dell’innovazione territoriale”, *Sociologia del lavoro*, 122, pp.17-30.

Menghinello, S. (2009), “I distretti industriali italiani alla ricerca delle catene del valore internazionale”, *Il Ponte*, LXV, 10.

Moroni, M. (2008), *Alle radici dello sviluppo locale. Le radici storiche della Terza Italia*, Il Mulino, Bologna.

Nardozi, G. (2004), *Miracolo e declino: l’Italia tra concorrenza e protezione*, Laterza, Roma-Bari.

Omiccioli, M. (2009), “I distretti industriali: prima, dentro e oltre la crisi”, *Il Ponte*, LXV, 9.

Paci, A. – Romiti, A. (2006), *Sistema finanziario e cambiamento economico. Banche, venture capital e private equity in Toscana*, IRPET, Firenze.

Parravicini, G. (1969), *L’economia della Toscana. Lineamenti conoscitivi e programmatici*, Crpet, Firenze.

Regione Toscana (2007), *Piano regionale dello sviluppo economico 2007-2010*, Firenze.

Rullani, E. (2005), “Una comunità vitale è quella che investe su sé stessa. Appunti di viaggio sull’esplorazione, in Toscana, del futuro possibile”, in A. Petretto, a cura di, *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro*, IRPET, Firenze.

Rullani, Enzo (2010), *Modernità sostenibile*, Marsilio, Padova.

Triglia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle Regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna.

Triglia, C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari.



## La classe dirigente toscana: una prima riflessione

Paolo Bagnoli

La nascita delle Regioni, ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, rappresenta un momento particolarmente importante nella vita della Repubblica. Non solo perché un dettato significativo della Carta diviene realtà, ma in quanto, un tale evento significa la capacità dello Stato italiano di rinnovarsi istituzionalmente e, quindi, dinamicizzare nel profondo quella politicità democratica che, dopo le speranze della Resistenza, durate peraltro una breve stagione, si era ingolfata nelle nebbie condizionanti di una situazione dovuta, da un lato, agli effetti della guerra fredda e, dall'altro, a un travagliato processo di assestamento della democrazia a sua volta condizionato da una lunga stagione centrista.

In un'Italia nella quale la stessa spinta riformatrice dovuta alla primissima stagione del centro-sinistra si è poi affievolita nel segno del prevalere della governabilità, la nascita delle Regioni sembra rappresentare un passaggio di sviluppo della nostra democrazia la quale, sulla base di una nuova realtà costituzionale, avrebbe finito, inevitabilmente, per incidere sul modo di essere della realtà partitica, e su aspetti propri del *politico*, compreso naturalmente quello della formazione e maturazione della classe dirigente. Essa, naturalmente, passa sempre attraverso i partiti politici, ma dato che le Regioni, rispetto ai comuni e province, sono enti legislativi e, quindi, della specie parlamentare, è chiaro che lo sforzo che si richiede ai partiti politici è quello di selezionare e proporre un personale che non sia solo idoneo alla gestione amministrativa, ma capace di una prospettiva, anche culturale, ben più ampia.

Legiferare, infatti, comporta l'attivazione di attenzione e conoscenze che traguardano una ragione politica complessiva ben più ampia e diversa rispetto a quella che richiede il processo amministrativo o, per essere più precisi, che richiedeva allora considerato che, con il passare del tempo, il quadro politico-istituzionale dei poteri locali è profondamente mutato e, quindi, i caratteri di parametrizzazione di oggi sono ben diversi da quelli di allora.

L'occasione politica rappresenta, quindi, una grande occasione storica di cui, con il senno di poi, non solo allora non si colse in pieno la portata, ma della quale

allora non vi fu nessuna partecipata consapevolezza poiché tutte le forze politiche affrontano il comune passaggio con medesima mentalità anche se, nel caso della Toscana, va detto che gioca positivamente un senso abbastanza radicato della dimensione di autonomia che “l’ente Regione” rappresenta, nonostante non grande sia stato lo sforzo dei partiti in tal senso.

Vale a dire che la Toscana, quale istituzione regionale, esprime subito uno spirito autonomistico e si radica con celerità e senza difficoltà nel contesto civile del territorio facendosi vivere non come un’aggiunta di diversità ai tradizionali riferimenti di Comuni e Province, ma soprattutto, naturalmente, dei Comuni, mentre i partiti rimangono ben più indietro; intrinsecamente centralisti, legati, cioè, a modelli classici e conformati di azione e di mentalità.

In tal senso, perciò, si può ben dire che l’occasione non venne sfruttata come merita e, quindi, la Regione più che essere incubatrice di una nuova classe dirigente, diviene il momento di passaggio per fare il salto “romano” oppure, al contrario, il punto di approdo e di consolazione per chi, magari, non ha più uno spazio politico centrale da praticare o lo si deve rimuovere dai momenti amministrativi primari. Certo che se la Toscana esprime in modo tutto sommato alto il senso della propria autonomia, pur negli spazi concessi dalla Costituzione, riteniamo che lo si debba a uno spirito di natura storico-politica di cui, coloro che ricoprono le primarie responsabilità nella prima legislatura, ad ogni livello, compresa l’opposizione, sembrano essere coscienti. Di che cosa? Del fatto che un lungo filo autonomistico aveva percorso la vita complessiva della Regione conformando una cultura politica i cui valori non si fermavano al cosiddetto “stato delle autonomie”, ma si proiettavano oltre per cui la Regione diviene il parametro di una nuova stagione politica della Repubblica al di là di ogni specifico amministrativo o altrimenti gestionale in quanto l’ente Regione cambia il profilo di un Paese e quindi comporta, inevitabilmente, un’incidenza non formale sul modo stesso di ragionare politicamente.

L’entità della Toscana come Regione dalle forti evidenze autonomistiche viene infatti da lontano; quella antecedente la nascita dell’ente nel 1970 la ritroviamo in due momenti che, in qualche modo si integrano: uno istituzionale e uno di cultura politica. Il primo risale subito dopo la Liberazione per iniziativa di Carlo Ludovico Ragghianti e l’altro con la rivista “La Regione”, promossa dall’Unione Regionale delle Province Toscane – primo direttore Alessandro Bonsanti - le cui pagine ospitano interventi che, appunto, si muovono in un’ottica di analisi e di progettualità per pensare la Toscana tutta insieme e non quale somma di realtà territoriali a sé considerate pur in un ambito geografico definito e correlato. Successivamente, in prossimità della nascita della Regione vera e propria, altri organismi quali il Comitato Regionale per la Programmazione e quello per la Programmazione ospedaliera in qualche modo fanno maturare il ragionamento verso la nuova prospettiva. Tutto questo lavoro rappresenta un portato storico positivo

che contribuisce a creare un retroterra di peso affinché la Toscana pensi se stessa nella nuova situazione data.

La primissima classe dirigente della Regione è costituita da un personale che ha alle spalle una passata esperienza amministrativa o di dirigenza di partito compreso qualcuno che già parlamentare. E' inevitabile che sia così, ma a quella classe dirigente, animata da una forte passione politica, va riconosciuto il merito di aver fatto un buon lavoro sia sul piano dell'elaborazione del primo Statuto che su quello dell'impianto amministrativo. I partiti, allora assai forti e radicati, pur esprimendo, sulla falsariga del modello nazionale, la "fonte" di legittimità delle scelte e i soggetti cui spetta l'ultima parola quando vengono a crearsi situazioni particolari che esigevano una mediazione politico-partitica sia all'interno della maggioranza che tra questa e l'opposizione, per lo più li troviamo nel duplice ruolo di affiancatori della propria rappresentanza, da un lato, e di progettatori di novità istituzionale a corredo di un ordinamento nuovo capace di venire incontro a esigenze della vita regionale, soprattutto in campo culturale, economico e sociale; progetti che investono l'insieme delle forze politiche regionali, non solo quelle di maggioranza. Anche in tali casi si può parlare di forme espressive della classe dirigente la quale è praticamente un tutt'uno con i partiti.

Luci e ombre, quindi si intrecciano, ma sicuramente un ostacolo verso la nascita di un metodo che faccia emergere una classe dirigente veramente "regionale" consiste nel fatto che alla conquistata autonomia di governo non corrisponde una parallela autonomia delle varie forze politiche rispetto al "centro" romano. Nella nostra esperienza collettiva, infatti, le realtà politiche regionali, sicuramente fino a quando non è stata introdotta l'elezione diretta del Presidente della giunta e ancor più fino a quando ogni Regione non si è dotata di una propria legge elettorale, l'articolazione politica delle Regioni riflette l'espressione delle scelte che i vari partiti operano a livello nazionale e ciò, naturalmente, influenza il processo di selezione della classe dirigente regionale che non è pensata in funzione propria di un territorio, ma in quanto parte di un corpo nazionale.

La regionalizzazione della statualità comporta anche quella dei partiti politici; già prima della nascita dei nuovi enti tutti i partiti si erano dotati di un livello di dirigenza regionale, per lo più non molto forte né in grado di incidere nelle realtà provinciali più forti; era nata una sovra ordinazione, ma essa più che incidere nel senso regionale complessivo era soprattutto un ambito di mediazione per evitare una conflittualità interna tra le varie istanze provinciali. Talora le scelte dei gruppi dirigenti dei partiti finiscono per risentire, addirittura, delle relazioni correntizie interne, anche queste propagantesi a canna d'organo tra il centro e la periferia. Esiste, insomma una ingessatura che non ha mai permesso il dispiegarsi di una dimensione regionale propriamente compiuta; si tratta di un fattore oggettivo del tutto indipendente dal valore del personale politico che i vari partiti eleggono in Consiglio regionale.

Il discorso, naturalmente, vale in termini generali e necessiterebbe di un'analisi particolareggiata e pure comparata riguardante la classe dirigente e la sua capacità di essere un riflesso più diretto della realtà toscana tra la prima stagione della Regione e quelle che si sono succedute contrassegnate dalla elezione diretta del presidente e della nomina in giunta di esterni non eletti. Con questi cambiamenti, in buona parte, siamo passati dalla Regione dei partiti a quella del Presidente; con la legge elettorale che ha cancellato le preferenze, poi, si è raggiunto un punto mediano tra il peso degli apparati partitici e quello del Presidente che determina il governo. E' evidente che, in tale passaggio, cambiando il modo di essere del regionalismo toscano risulta anche mutata la modalità di scelta della classe dirigente con l'evidenziarsi di presenze, in ruoli di governo, di un personale talora estraneo alla realtà partitica della Regione oppure addirittura proveniente da fuori Toscana; si tratta di un cambiamento dovuto non solo ad un cambiamento formale, ma conseguenza di un ormai radicato processo di leaderizzazione della politica sulla falsariga di quanto, da alcuni lustri, avviene sul piano nazionale.

Con la nuova situazione corre in parallelo un fenomeno presente anche in Toscana, ovvero la nascita di cosiddette "scuole di politica" variamente promosse e altrettanto variamente orientate. Esse, se da un lato vogliono testimoniare della volontà civile di insegnare e spiegare la politica, dall'altro, confermano quanto si sia persa l'essenza della *politicalità* democratica la quale, per la storia della democrazia repubblicana, risiede nei partiti in quanto soggetti di un insostituibile *mandato politico*. Le nuove scuole di politica non hanno niente in comune con le vecchie scuole di partito che erano, per lo più, luoghi di formazione, non alla politica in generale, ma per attrezzare un personale partitico già selezionato – i cosiddetti "quadri" – e destinato a ruoli di dirigenza rimanendo intatta la legge aurea non scritta che la classe dirigente, in un sistema democratico, si evidenzia, si misura e cresce nel confronto della lotta politica a prescindere dai dati anagrafici, di genere e dalla conoscenza, più o meno accademica, di ciò che dottrinarmente sia la *politica*.

Al processo di leaderizzazione si è combinato quello di individuazione di un *luogo* tanto astratto sociologicamente quanto evocativo rispetto all'eventualità di una mala politica, rappresentato dalla categoria della *società civile* confermando in tal modo, al di là dei risultati ininfluenti che tali occasioni hanno sulla realtà politica concreta di incidere, che le forze politiche risultano palesemente insufficienti nell'interpretare il contesto effettuale nel quale operano e della cui rappresentanza e governo sono responsabili.

Procedere a un lavoro di ricostruzione della classe dirigente toscana significa rileggere la complessità di un problema ampio e variegato tenendo naturalmente conto dell'articolarsi storico della statualità regionale, ma, per essere completo, esso non può tralasciare un altro aspetto fondamentale che è rappresentato dalla valutazione di quel ceto amministrativo che, a livello funzionariale, ha rappre-

sentato, e rappresenta, il momento burocratico alto per eccellenza: quello che permette alle scelte politiche di divenire concretezza amministrativa e che non è meno *dirigente*, in quanto apparato istituzionale portante dell'ente, rispetto a quello propriamente politico, ossia di espressione rappresentativa. Un momento che, per quanto concerne la Toscana, si è mantenuto su livelli oggettivamente alti, pur nei cambiamenti via via intervenuti nella sua selezione durante gli anni.

Per un giudizio valutativo d'insieme occorre, quindi, ricomporre l'insieme di tutti questi elementi correlandoli, da un lato alle dinamiche dei soggetti politici e sociali e, dall'altro, agli effetti sull'attività legislativa e amministrativa della Regione. Una classe dirigente, infatti, non può che essere valutata, a prescindere dai dati puramente sociologici di cui non si può naturalmente non tener conto, se non delineando quello che è il rapporto dottrinario tra il suo essere e la sua proiezione nel concreto del contesto storico-sociale-istituzionale-culturale di cui è espressione e a cui fa riferimento. Non solo, ma il concetto di *classe dirigente*, sinonimo di quello di *classe politica* benché più ampio, richiederebbe pure una parametrizzazione ad ampio spettro tra ciò che è "politico" in senso stretto e quanto, invece, è "politica" che si forma e agisce senza funzioni di rappresentanza generale e, quindi, con dirette responsabilità istituzionali derivategli dalla sovranità popolare.



# La classe politica regionale dalla seconda legislatura ad oggi (1975-2010)

Ivo Biagianti

---

SOMMARIO: Premessa 1. Gli organi di governo della Regione 2. Il Consiglio regionale 3. Il presidente del Consiglio regionale 4. Il presidente della Giunta regionale 5. Le giunte regionali 6. I dirigenti e i consulenti 7. Continuità e novità

---

## Premessa

Il discorso sulla classe politica regionale è un tema delicato, di analisi di un processo che è in corso di svolgimento sotto i nostri occhi o addirittura in fieri, e che non può essere affrontato solo in una prospettiva storica, ma va considerato da un punto di vista istituzionale e socio-politico. Nel corso di oltre un trentennio la "classe politica" della Regione Toscana ha conosciuto una fondamentale stabilità, interrotta dai cambiamenti generali che hanno interessato il sistema politico dell'intero Paese a partire dall'ultimo decennio del Novecento, e reso quanto mai articolato il processo di assestamento degli equilibri politici. C'è stato un parziale rinnovamento nei gruppi dirigenti dei partiti, ma soprattutto c'è stato un "terremoto politico"<sup>1</sup> nella prima metà degli Anni Novanta che ha provocato un cambiamento radicale nella geografia politica dei partiti stessi,<sup>2</sup> con la scomparsa dei tradizionali partiti di massa, Democrazia Cristiana, Partito socialista, con la trasformazione profonda del Partito comunista, e con la comparsa di nuove forze politiche, che in realtà hanno spesso

---

1 Cfr. Aldo DI VIRGILIO, *Le elezioni politiche del 21 aprile 1996. Le molte sorprese della "seconda volta"*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", a cura della Regione Toscana Giunta regionale, n. 36 (dicembre 1996), pp. 77 sgg.

2 Cfr. Antonio FLORIDIA, *La metamorfosi di una Regione rossa: stabilità ed evoluzione nel voto del 21 aprile 1996 in Toscana*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", cit., n. 36, pp. 7 sgg.

riproposto gli stessi personaggi e gli stessi metodi in auge nella “prima Repubblica”.<sup>3</sup>

Pur in una fondamentale continuità della maggioranza politica nel governo della Regione, rimasto saldamente nelle mani della sinistra, popolare, democratica e socialista, formata da comunisti, socialisti, parte del mondo cattolico e gruppi minori, si possono ipotizzare delle cesure nella classe politica, legate alla scansione elettorale che ha visto negli anni Novanta il passaggio da un alleanza di sinistra ad un governo di centro-sinistra e poi ad un ritorno della sinistra alla guida della Regione con la ricomposizione del quadro politico che ha visto la scomparsa di alcuni partiti (come quelli socialista e demo-cristiano), la nascita di altri (come Forza Italia), la trasformazione del Movimento sociale italiano in Alleanza nazionale, la riaggregazione in modo diverso e la formazione di un Partito “nuovo” (usando un eufemismo che ha avuto un grande significato), nato dall’aggregazione di parte dei Democratici di sinistra (ex-PCI) e della Margherita (ex-DC). Ma con le riforme elettorali, che hanno dato l’avvio ad un sistema maggioritario imperfetto, anche il ruolo del Partito ha conosciuto un declino nel radicamento politico e nell’organizzazione tradizionale del consenso; invece si è rafforzato il rapporto individuale rappresentante-rappresentato, ha preso maggiore importanza il rapporto diretto rispetto al filtro dell’apparato del Partito e della dialettica fra le correnti interne ai partiti.

In realtà la classe politica si esprime in gran parte per replicazione dall’ambito locale a quello regionale e in parte per un processo di scambio con il livello nazionale e viceversa, sia con parlamentari o sotto-segretari che entrano nell’amministrazione regionale e sia per un processo di ascesa dalle amministrazioni locali, con Sindaci e Presidenti di province che diventano consiglieri e assessori regionali. Il Partito è il veicolo di queste traiettorie; tuttavia anche per la Regione ha preso campo la tendenza al voto personalizzato, a volte disgiunto da quello politico, che premia i leader delle formazioni politiche, delle coalizioni o di coloro che sono già titolari di cariche pubbliche: Sindaci, Presidenti di provincia, parlamentari, amministratori di enti pubblici.

Con la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, adottata con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, il ruolo e le responsabilità della classe dirigente regionale sono accresciuti in quanto la legge attribuisce alle Regioni “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 [tutte le materie nella quali lo Stato ha legi-

---

3 All’indomani della tornata di elezioni amministrative parziali che in Toscana ha visto l’affermazione di una maggioranza di centro-destra a Grosseto, ci si interrogava se era cominciata una svolta nel quadro politico della Regione: cfr. Carlo BACCETTI e Mario GABELLI, *Una prima falla nella Toscana rossa? La vittoria del centro-destra nelle elezioni comunali del 27 aprile 1997 a Grosseto*, in “Quaderni dell’Osservatorio elettorale”, cit., n. 40 (dicembre 1998), pp. 7 sgg.

slazione esclusiva, a partire dalla politica estera, difesa, moneta, etc.] e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), [riguardanti una serie di ambiti, fra i quali lavoro, istruzione, giudice di pace, etc.], possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119". In pratica vengono aggiunte nuove competenze, stabilendo il principio che compete alla Regione tutto ciò che non è espressamente riservato dalla Costituzione allo Stato nazionale e viene riconosciuta una piena autonomia amministrativa, abolendo la funzione di controllo assegnata fino ad allora al Commissario del governo. Dopo un trentennio dall'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, finalmente si riconosce il raggiungimento della piena maturità di governo all'istituto regionale, e alla sua classe politica si conferisce un ruolo di piena responsabilità, pari a quella della classe dirigente nazionale. Tutto ciò comporta la presenza di una classe politica matura, autonoma nelle proprie scelte anche da vincoli di Partito e di appartenenza, animata da un'etica della politica proiettata alla realizzazione di un "buon governo" della Regione, oltre la dimensione locale, con un senso della responsabilità che tenga conto anche degli interessi generali, nazionali ed europei, nei quali la Regione opera, e dai quali trae opportunità di crescita e di sviluppo, a condizione che sappia operare in sintonia e in sinergia con il resto del sistema.

Ormai un regionalismo maturo, consapevole del valore dell'autonomia, ma anche delle responsabilità che comporta, degli oneri amministrativi e finanziari che richiede, ha preso il posto di una stagione iniziale, nella quale prevaleva l'idea che la nascita della Regione fosse la realizzazione di un'utopia, governabile con la programmazione economica delle scelte in tutti i campi,<sup>4</sup> con il rapporto ravvicinato governanti-governati, con la partecipazione diretta, che prendesse il posto del vecchio Stato considerato ormai solo un obsoleto apparato burocratico, lento e costoso. Si è rafforzata la consapevolezza che nell'istituto regionale ci siano gli spazi per il federalismo e la sussidiarietà, per l'innovazione, per la partecipazione e il rinnovamento della mentalità e la possibilità di accorciare le distanze fra i cittadini e il potere, ma che la pratica del buon governo richieda progettualità e operatività accanto a scelte per contenere i costi della politica e la sostenibilità del sistema.

### **1. Gli organi di governo della Regione.**

Il 6-7 giugno 1970 si votò per la prima volta in Italia per eleggere i Consigli delle Regioni a Statuto ordinario in base ad una legge elettorale approvata dal

---

<sup>4</sup> Cfr. Giacomo BECATTINI – Luigi BURRONI, *Istituzioni e sviluppo locale in Toscana*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, a cura di Pier Luigi BALLINI - Maurizio DEGL'INNOCENTI – Mario G. ROSSI, Firenze, Giunti, 2005, pp. 22 sgg.

parlamento nazionale, che fissava per ogni Regione in base alla consistenza della popolazione il numero dei componenti gli organi statutari e i meccanismi elettorali. Per la Toscana furono previsti un Consiglio regionale composto di cinquanta membri eletti a suffragio universale con il sistema proporzionale, e un esecutivo costituito dal Presidente e da una Giunta regionale composta da non più di nove membri, elevati ad un massimo di dodici con una modifica introdotta nel 1985.<sup>5</sup> Nei mesi successivi all'insediamento delle istituzioni regionali, si procedette alla redazione degli statuti nelle varie Regioni, stabilendo regole di governo autonome da una Regione all'altra nell'ambito della legislazione di riferimento nazionale. In Toscana il primo Statuto fu deliberato dal Consiglio regionale il 26 novembre 1970, e modificato con deliberazione del Consiglio regionale n. 16 del 2 marzo 1971, fu approvato definitivamente dal Parlamento con legge 22 maggio 1971.<sup>6</sup> Salvo alcune modifiche di non particolare rilevanza, rimase in vigore fino all'11 febbraio 2005.

## 2. Il Consiglio regionale.

Il Consiglio regionale in Toscana “esprime l'indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne controlla l'attuazione” (art. 1 dello Statuto), riassumendo nelle proprie funzioni le potestà legislative e regolamentari. Approva i bilanci e i programmi di sviluppo economico<sup>7</sup> predisposti dalla Giunta Regionale, impartisce direttive generali sull'attività degli enti che dipendono dalla Regione, esercita anche funzioni istruttorie e di controllo attraverso apposite commissioni. L'elezione del primo Consiglio regionale fu un evento politico atteso da decenni<sup>8</sup> e vide

5 Cfr. <http://www.consiglio.Regione.toscana.it/istituzione/Statuto-e-regole/testo/Statuto.asp>; vedi in merito anche Carlo BACCETTI, *Le prime elezioni regionali in Toscana (1970 e 1975): formazione e tipologia di un nuovo ceto politico*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale”, cit., n. 53 (giugno 2005), pp. 7 sgg.

6 Cfr. Andrea PISANESCHI – Elena BINDI, *La nascita dello Statuto della Regione Toscana*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 322 sgg.

7 Negli anni Sessanta-Settanta si accende un vivace dibattito sulla programmazione dello sviluppo economico a tutti i livelli (cfr. Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET), *Lo sviluppo economico della Toscana con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, a cura di Giacomo BECATTINI, Firenze, 1975) e sulla individuazione delle peculiarità dei distretti industriali della Regione Toscana, riconducibili al dibattito sulla terza Italia, e sul modello NEC (Nord-Est-Centro). Cfr. Arnaldo BAGNASCO, *Tre Italie*, Il Mulino, Bologna, 1977; Giorgio FUÀ, *Industrializzazione nel Nord Est e nel Centro*, in G. FUÀ e C. ZACCHIA (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna, 1983; G. BECATTINI (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1989; S. BRUSCO, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1989; Giulio SAPELLI, *Storia economica dell'Italia*, Mondadori, Milano, 1997.

8 Sulle spinte e i programmi regionalisti delle forze politiche durante il secondo dopoguerra cfr. Mario G. ROSSI, *Dal “via ai prefetti” alla Regione. Politica e cultura del regionalismo in Toscana 1945-1970*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 117 sgg.

una grande mobilitazione nella campagna elettorale di tutte le forze politiche,<sup>9</sup> ottenendo come risultato una partecipazione al voto elevatissima, del 95,9% degli aventi diritto, una percentuale mai più raggiunta. Gli schieramenti politici in Toscana videro una forte affermazione della sinistra, con il Partito comunista egemone in molte aree, che raccolse una percentuale di voti pari al 42,3%, mentre la Democrazia Cristiana riportò il 30,5% e il Psi l'8,8%; le altre liste erano tutte al di sotto del 4%<sup>10</sup>. Il Partito comunista da solo sfiorava la maggioranza assoluta con 23 consiglieri su 50, seguito dalla Democrazia Cristiana con 17, dal Partito socialista con 3, dal Partito socialdemocratico con tre e, con un seggio ciascuno, il Movimento sociale, il Partito liberale, il Partito repubblicano, il Partito socialista di unità proletaria. Si definiva in questa tornata elettorale un quadro politico rimasto fondamentalmente stabile<sup>11</sup> nelle sue linee generali per un quarto di secolo, fino al 1995, salvo oscillazioni di non grande rilievo, legate in gran parte a vicissitudini interne agli stessi partiti o al quadro politico generale. I tre partiti di massa da soli conquistavano oltre l'80% dei risultati. La "Regione rossa",<sup>12</sup> di cui si parlava da decenni diventava una realtà politica istituzionalmente operante.<sup>13</sup>

Da uno sguardo comparativo fra il primo e il secondo Consiglio regionale vediamo che nel 1975 il Partito comunista conosce un incremento percentuale di oltre il 4% e passa a 25 seggi, esattamente la metà dei consiglieri, la Democrazia Cristiana cala di 2 punti percentuali scendendo a 15 consiglieri, il Partito socialista sale di 1,9% passando a quattro consiglieri, il Partito social-democratico e il Movimento sociale conquistano due consiglieri ciascuno, un consigliere va al Partito di unità proletaria e uno a quello repubblicano. Nelle successive elezioni del 1980 le variazioni fra gli schieramenti sono minime e in genere contenute entro l'1%; gli unici spostamenti di un certo rilievo sono quelli che vedono l'incremento da quattro a cinque dei consiglieri socialisti a scapito dei socialdemocratici e la conquista di un seggio da parte del Partito liberale.

Nella tornata successiva, quella del 1985, non ci sono variazioni clamorose a parte la perdita di un seggio da parte della Democrazia Cristiana, ma il panorama elet-

---

9 Per un'analisi delle tendenze elettorali nella Regione durante il secondo dopoguerra, cfr. Marta BARNINI, *La Toscana elettorale in questo dopoguerra*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", cit., A. I, n. 1 (ottobre 1977), pp. 9 sgg.

10 I dati sui risultati elettorali, sui componenti degli organi regionali, sui profili biografici dei singoli esponenti, sono tratti dal sito ufficiale della Regione Toscana: <http://www.consiglio.Regione.toscana.it/home.asp>.

11 Cfr. Sandro ROGARI – Marco PIGNOTTI, *I partiti in Toscana: fra governo e opposizione*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 161sgg.

12 Cfr. Pier Luigi BALLINI, *Una Regione "rossa" nella Regione "rossa". Le prime elezioni regionali*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 202 sgg.

13 Per un quadro socio-economico di lunga durata, prodromico della "Regione rossa", cfr. Giorgio MORI (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità a oggi: la Toscana*, Torino, Einaudi, 1986.

torale comincia ad incresparsi: compaiono per la prima volta, accanto ai partiti tradizionali, nuove formazioni politiche, come i Verdi, Caccia pesca e ambiente, i Pensionati, la Lega, il Partito umanista: sono tutti con percentuali di zero virgola, ma segnalano una spinta alla rottura del sistema politico dei partiti, consolidato nei decenni precedenti. Il fenomeno è il portato di un mutato quadro politico complessivo che caratterizza l'ultimo decennio del Novecento anche a livello nazionale e si replica in maggiori proporzioni nel 1990, quando si evidenzia che per la prima volta la percentuale dei votanti sugli aventi diritto è scesa al di sotto del novanta per cento (89,6%); e soprattutto c'è stato un grande spostamento di elettorato dal Partito comunista che scende dal precedente 46,2% al 39,80, mentre crescono i piccoli partiti: i Verdi prendono il 3,80%, Caccia pesca ambiente il 3,10%, gli Anti-proibizionisti l'1%, la Lega lo 0,80%, i Pensionati lo 0,50%.<sup>14</sup>

Ma il vero terremoto politico arriva nell'ultimo decennio del Novecento, quando alle elezioni regionali del 1995 che si tengono con una nuova legge elettorale che prevede una quota maggioritaria del 20 %, i partiti sono spinti a fare apparentamenti fra loro per conquistare il premio di maggioranza. Il quadro politico apparentemente si semplifica con la formazione di tre schieramenti e la presenza di una lista di bandiera (la Lista Panella): socialisti, comunisti e gruppi minori della sinistra danno vita a Toscana democratica che conquista per un soffio la maggioranza il 50,1%, la coalizione fra Alleanza Nazionale, Forza Italia, Partito popolare e Cattolici di centro, che conquista il 36,1 e la lista di Rifondazione comunista che ottiene il 12,4%. Nella distribuzione dei posti in Consiglio regionale i 10 seggi della quota maggioritaria sono attribuiti alla lista di Toscana Democratica, mentre nella quota proporzionale si replica la frammentazione preesistente, che però esclude dalla rappresentanza i nuovi piccoli partiti ad eccezione dei Verdi che ottengono un seggio; gli altri posti di consigliere vanno al Partito democratico di sinistra (ex-pci) che ottiene 19 seggi, Forza Italia e il Partito popolare 7, Alleanza nazionale 5, Rifondazione comunista 4, il Centro democratico 2, il Centro cristiano democratico 1, i Demo-laburisti 1. Sono scomparsi dalla scena politica il Partito socialista e la Democrazia Cristiana, il Partito comunista ha avviato un lungo percorso che lo porterà attraverso tappe intermedie non prive di lacerazioni alla definizione di una nuova identità politica, legata ovviamente anche alla improvvisa accelerazione nelle vicende politiche internazionali.

I risultati elettorali del 2000 hanno fatto nascere l'interrogativo: la Toscana è ancora una Regione rossa?<sup>15</sup> in seguito al brusco aumento dell'astensionismo (i votanti passano dall'85,1 del 1985 al 74,6) da un lato, alla perdita della maggio-

14 I dati sono tratti da : [http://www.consiglio.Regione.toscana.it/Politica/archivio-elettorale/Elezioni/elezioni\\_1990.asp](http://www.consiglio.Regione.toscana.it/Politica/archivio-elettorale/Elezioni/elezioni_1990.asp).

15 Cfr. *La Toscana è ancora una Regione rossa? Note e riflessioni sulle elezioni regionali del 16 aprile 2000*, di Antonio FLORIDIA, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", n. 43 (giugno 2000), pp 7 sgg..

ranza numerica nei valori percentuali della lista di Toscana democratica che non raggiunge il cinquanta per cento (49,4%) e alla polverizzazione dei partiti che in tutta la Regione arrivano a presentare ben 18 liste per la quota proporzionale, mentre per la quota maggioritaria si presentano cinque schieramenti: Toscana democratica che candida a Presidente Martini, Rifondazione comunista, candidato Pecorini, Per la Toscana (lista di centro destra), candidato Matteoli, oltre alla lista Bonino e al Partito umanista. Dal 2005 si vota con un nuovo sistema elettorale che ha innalzato il numero dei consiglieri a 65 e ha introdotto la possibilità del voto disgiunto fra il voto al Presidente e il voto alla lista. L'esito del voto registra in primo luogo un'ulteriore disaffezione dell'elettorato dall'urne: i votanti calano al 71,4% degli aventi diritto. Scendono in campo nuovi partiti: l'Ulivo, la coalizione di centro-sinistra, che conquista la maggioranza assoluta con il 57,4% delle preferenze e 34 seggi, Forza Italia, con 32,8% ottiene 11 seggi, Alleanza nazionale sette seggi, il Partito di Rifondazione comunista 5, il Partito dei comunisti italiani e l'Unione democratica di centro 3 seggi ciascuno, i verdi 2 seggi. Infine nelle ultime elezioni, quelle del 2010, con la riduzione dei consiglieri a 53, ci troviamo di nuovo di fronte a un calo dei votanti scesi di oltre un terzo (al 60,7%), con ancora una forte frammentazione politica,<sup>16</sup> come si evidenzia dai risultati contenuti nella tabella seguente.<sup>17</sup>

---

16 Cfr. Stefania PROFETI, *Le elezioni regionali 2010 in Toscana: una sinistra in difficoltà ma senza alternative*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", cit., n. 64 (dicembre 2010), p. 7 sgg.

17 Dati tratti da: [http://www.consiglio.Regione.toscana.it/Politica/archivio-elettorale/Elezioni/elezioni\\_2010.asp](http://www.consiglio.Regione.toscana.it/Politica/archivio-elettorale/Elezioni/elezioni_2010.asp).

## Regione TOSCANA. Risultati delle elezioni del 28-29 marzo 2010.

## VALORI PERCENTUALI

Provincia	PD-Riformisti Toscani	Italia dei Valori	Fed. Sinistra e Verdi	Sinistra Ecologia Libertà	Popolo della Libertà	Lega Nord	Unione di Centro	Lista Bonino Pannella	Forza Nuova
Arezzo	41,8	7,8	4,3	2,5	28,8	8,3	5,1	0,8	0,5
Firenze	46,1	10,3	5,2	4,3	23,2	5,1	4,6	0,9	0,4
Grosseto	41,3	8,0	4,3	3,9	32,7	5	4,2	0	0,6
Livorno	46,7	10,7	6,6	4,8	22,7	4,4	4,1	0	0
Lucca	31,5	9,4	5,1	3,8	33,7	8,5	7,1	0	0,8
Massa Carrara	34,8	9,1	7,7	4,3	31,5	6,7	4,5	0,7	0,7
Pisa	42,2	9,5	6,1	3,9	26,5	6,4	4,5	0,7	0
Pistoia	38	9,5	5,5	3	30,5	7,4	4,7	0,8	0,7
Prato	39,5	9,7	3,4	3	30,1	9,8	4,6	0	0
Siena	50,4	8	4,4	3,6	22,8	5,9	4,1	0,9	0
Toscana	42,2	9,4	5,3	3,8	27,1	6,5	4,8	0,6	0,4

## SEGGI

	PD-Riformisti Toscani	Italia dei Valori	Fed. Sinistra e Verdi	Lega Nord	Popolo delle Libertà	Unione di Centro	TOT
Arezzo	2				1		3
Firenze	5			1	2		8
Grosseto	1				1		2
Livorno	2				1		3
Lucca	2			1	1		4
Massa Carrara	1				1		2
Pisa	2				1		3
Pistoia	1				1		2
Prato	1				1		2
Siena	2				1		3
Cand. regionale	5	5	3	1	5	2	21
Cand. presidente				1			
Presidente eletto		1					
TOT	24	5	3	3	16	2	53

Il comune sentire antifascista è ancora vivo e diffuso nei partiti di massa durante i primi decenni di vita della Regione (ed ancora nello Statuto del 2004 si rinnova il richiamo alla Resistenza come valore fondante), e consente una dialettica rispettosa anche con le forze dell'opposizione che si riconoscono nell'"arco costituzionale" (cioè fra i partiti che avevano costituito il Comitato di Liberazione Nazionale e poi scritto la Costituzione repubblicana), mentre non c'è possibilità di intesa con coloro che vengono considerati gli eredi intransigenti del fascismo, il Movimento sociale prima e la Destra nazionale dopo. In particolare il maggior partito di governo della Regione, il PCI, che ha raccolto i frutti di una lunga militanza popolare,<sup>18</sup> ha in alcuni centri della Regione, come l'Empolese,<sup>19</sup> la Provincia senese, il Livornese, la "cintura rossa" intorno a Firenze:<sup>20</sup> l'area di Prato,<sup>21</sup> Sesto Fiorentino, il Valdarno, una base di massa fra la maggior parte della popolazione, grazie anche ad un apparato organizzativo e associativo stabile e capillare. Mentre la Democrazia cristiana raccoglie un elevato consenso nelle aree settentrionali, in particolare nella provincia di Lucca, ma anche a Massa-Carrara; il Partito socialista ha una presenza territoriale piuttosto uniforme, con punte che superavano il 10% a Pisa e a Lucca.

L'estrazione sociale di questa "classe dirigente" è in gran parte di tipo popolare, spesso proviene dai quadri del partito (assolutamente dominanti i funzionari politici), del sindacato,<sup>22</sup> dagli amministratori locali, numerosi sono anche gli avvocati, ma non mancano insegnanti, intellettuali, esponenti del ceto medio e delle professioni, come professori universitari, dirigenti nazionali dei partiti, mentre mancano esponenti che provengono da quel mondo contadino<sup>23</sup> in via di superamento con la legge sulla abolizione dei patti mezzadrili del 1964. La presenza femminile è molto bassa: solo due donne sono elette nella prima legislatura; anche il livello di scolarità non è elevato, pochi i laureati soprattutto nelle file dei partiti della sinistra, dove prevalgono gli uomini che vengono dai quadri del par-

---

18 Cfr. Gianpasquale SANTOMASSIMO, *Antifascismo popolare*, in "Italia contemporanea" A. XXXII (1980), n. 140, pp. 40 sgg.

19 Cfr. Massimo CARRAI, *Una fedeltà lunga un secolo. Il comportamento di voto nella Toscana centrale (1892-1994)*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", cit., n. 33 (giugno 1995).

20 Per l'espressione cfr. Franco CAMARLINGHI, *Ripensare Firenze*, in Giorgio MORI (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità a oggi: la Toscana*, cit., pp. 887 sgg.

21 Cfr. Sauro PARTINI, *Tradizione politica, organizzazione di partito e comportamento elettorale a Prato dal 1946 al 1990*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", cit., n. 27 (gennaio-giugno 1992), pp. 7 sgg. Sul "caso" dello sviluppo economico-sociale pratese cfr. Giacomo BECATTINI, *Prato nel mondo che cambia (1954-1993)*, in *Prato storia di una città*, vol. IV, *Il distretto industriale*, a cura di G. Becattini, Firenze, Le Monnier, 1997, pp. 465 sgg.

22 Cfr. Mario G. ROSSI, *Il secondo dopoguerra: verso un nuovo assetto politico-sociale*, in G. MORI (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità a oggi: la Toscana*, cit., pp. 675 sgg.

23 Cfr. Arnaldo BAGNASCO, *Le classi e la formazione sociale regionale*, in G. MORI (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità a oggi: la Toscana*, cit., pp. 740 sgg.

tito, dal mondo del lavoro, del sindacato, della classe operaia. Invece negli ultimi decenni c'è stato un ricambio nella caratterizzazione socio-politica della classe dirigente che ha visto aumentare la presenza di laureati, studiosi, docenti universitari, professionisti, ed ha portato ad affiancare ai quadri politici provenienti dai partiti gli esponenti della "società civile", ricercatori, imprenditori, dirigenti, manager, liberi professionisti. Per i politici di professione l'approdo alla Regione è il frutto di un percorso politico, di un curriculum selettivo, di una visibilità pregressa maturata negli organi di partito; mentre per chi proviene dalla società civile è il riconoscimento di esperienze significative e meriti conseguiti altrove. In ogni caso, di fatto, i consiglieri si possono indicare come "politici di professione" nel senso che svolgono un compito che deriva da una consolidata appartenenza alla vita pubblica, anche nel caso in cui professionalmente svolgano tutt'altra attività.

Geograficamente il gruppo più numeroso dei consiglieri proviene dal capoluogo, anche in ragione della maggiore consistenza demografica di Firenze rispetto alle altre città, ma tutti gli ambiti provinciali sono rappresentati con continuità salvo qualche temporanea interruzione per quanto riguarda le province più piccole come Massa-Carrara. La provenienza è legata in primo luogo alla consistenza del consenso elettorale della sinistra nei singoli ambiti locali, anche se il coordinamento politico tende a contenere le spinte campaniliste con scelte di avvicendamento o di rotazione fra i diversi centri. Tuttavia nella Regione prevalgono quegli esponenti che hanno un forte radicamento elettorale nella dimensione locale delle realtà territoriali e metropolitane dei centri più dinamici in grado di esprimere con il voto popolare le cariche del governo regionale. Per l'accesso alle cariche di Presidente della Giunta o di assessore è stato spesso determinante l'aver ricoperto la carica di sindaco di Firenze o di qualche altro grande comune o quella di presidente della provincia, mentre fra i consiglieri troviamo numerosi sindaci di comuni anche minori, ma con alte densità di consensi al partito comunista.

### **3. Il presidente del Consiglio regionale.**

Lo Statuto della Regione prevede che l'Ufficio di presidenza sia costituito da un presidente, due vice-presidenti e due segretari, portati a quattro con la riforma del 2004 (di cui due con funzioni di questori). Fino al 1985 l'ufficio di presidenza rimaneva in carica per un quinquennio, da allora è stata introdotta la rielezione a metà mandato. C'è stata in Toscana una sorta di diarchia che ha visto inizialmente l'avvicendamento dei partiti socialista e comunista fra guida del Consiglio e guida della Giunta. La presidenza del Consiglio della Regione fino al 1985 è sempre stata in capo al leader del maggior partito di maggioranza, quello comunista. Il primo presidente del Consiglio regionale fu il comunista Elio Gabbuggiani, proveniente da San Piero a Sieve nel Fiorentino, era stato presidente della provincia di Firenze del 1960 al '70 e dell'Unione regionale delle province toscane dal

1962; dal 1975 sarà sindaco di Firenze fino al 1983, e poi deputato al Parlamento nazionale: esempio tipico di osmosi fra livello locale-regionale e livello nazionale, che avrà diverse altre repliche nei decenni successivi.

Dal 1975 all'83 avremo la prima donna alla presidenza del Consiglio regionale in Toscana, Loretta Montemaggi, appartenente al partito comunista; poi – per quella serie di avvicendamenti a cui si è fatto cenno - la presidenza è passata dall'85 all'87 al socialista Giacomo Maccheroni, dall'88 al '90 è succeduto il democristiano Enzo Pezzati, quindi dal '90 al '95 il socialista Paolo Benelli, e nel quinquennio 1995-2000 il popolare Angelo Passaleva. Infine dal 2000 al 2010 si assiste al ritorno di un socialista alla presidenza del Consiglio regionale, con Riccardo Nencini.<sup>24</sup>

Tavola sinottica: Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale

#### **Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 13 luglio 1970<sup>25</sup>**

<b>Presidente</b>	<b>Elio Gabbuggiani</b>	<b>PCI</b>
Vicepresidenti	Fidia Arata	PSI
	Giulio Battistini	DC
Consiglieri Segretari	Pietro Mazzocca	PSU
	Ilario Rosati	PCI

#### **Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 21 luglio 1975<sup>26</sup>**

<b>Presidente</b>	<b>Loretta Montemaggi</b>	<b>PCI</b>
Vicepresidenti	Fidia Arata	PSI (fino al 26-09-78)
	Enzo Pezzati	DC (fino al 2-05-1979)
Consiglieri Segretari	Tommaso Bisagno	DC (fino al 24-04-79)
	Fausto Marchetti	PCI

24 Attualmente la presidenza del Consiglio è retta da Albero Monaci, esponente del Partito democratico-Riformisti toscani.

25 L'8.9.1971 l'UP è rieletto a seguito di dimissioni, dopo l'approvazione dello Statuto.

26 Il 10.10.1978 è nominato *Vicepresidente* Nello Di Paco, PCI, a seguito di dimissioni di Arata.  
Il 24.04.1979 è nominato *Cons. Segretario* Ferdinando Soldati, DC, a seguito di dimissioni di Bisagno.  
Il 02.05.1979 è nominato *Vicepresidente* Giulio Battistini, DC, a seguito di dimissioni di Pezzati.

**Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 21 luglio 1980**<sup>27</sup>

<b>Presidente</b>	<b>Loretta Montemaggi</b> (fino al 25.10.1983)	<b>PCI</b>
Vicepresidenti	Guido Biondi (fino al 10.10.1983)	PSIUP
	Pier Giorgio Franci	DC
Consiglieri Segretari	Graziano Palandri	PCI
	Piero Pizzi (fino al 30.9.1980)	DC

**Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 18 giugno 1985**

<b>Presidente</b>	<b>Giacomo Maccheroni</b>	<b>PSI</b>
Vicepresidenti	Marco Marcucci	PCI
	Enzo Pezzati	DC
Consiglieri Segretari	Mariangela Arnavas	PCI
	Stefano Passigli	PRI

L'UP è rieletto il 6.8.1985<sup>28</sup>

<b>Presidente</b>	<b>Enzo Pezzati</b>	<b>DC</b>
Vicepresidenti	Grazia Gimmelli (fino al 4.10.88)	PCI
	Stefano Passigli	PRI
Consiglieri Segretari	Angelo Baracca	DP
	Sergio Manetti	PCI

L'UP è rieletto il 18.12.1987<sup>29</sup>

<b>Presidente</b>	<b>Giacomo Maccheroni</b> (fino al 26.5.87)	<b>PSI</b>
Vicepresidenti	Gianmario Carpi	DC
	Stefano Passigli	PRI
Consiglieri Segretari	Angelo Baracca	DP
	Grazia Gimmelli	PCI

- 
- 27 Il 30.9.1980 è eletto *Consigliere Segretario* Raffaello Morelli PLI a seguito dimissioni di Piero Pizzi.  
 Il 25.10.1983 è eletto Presidente Giacomo Maccheroni PSI a seguito dimissioni di Loretta Montemaggi.  
 Il 25.10.1983 è eletto *Vicepresidente* Loretta Montemaggi PCI a seguito decadenza di Guido Biondi, eletto in Giunta.
- 28 Il 26.5.1987 è eletto Presidente Claudio Alvaro Carosi - PSDI a seguito dimissioni di Maccheroni.
- 29 Il 4.10.1988 è nominato *Vicepresidente* Piero Pii, PCI, in sostituzione di Gimmelli.

### Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 28 giugno 1990 <sup>30</sup>

Presidente	Paolo Benelli (fino al 8.6.93)	PSI
Vicepresidenti	Giuseppe Bilocchi (fino al 11.1.92)	DC
	Michele Ventura (fino al 11.1.92)	PCI
Consiglieri Segretari	Angelo Baracca (fino al 4.2.92)	Verdi
	Stefano Passigli (fino al 4.2.92)	PRI

### Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 7 giugno 1995<sup>31</sup>

Presidente	Angelo Passaleva	PPI
Vice Presidenti	Mauro Ginanneschi	PDS (fino al 24.11.98)
	Denis Verdini	FI
Consiglieri Segretari	Maurizio Bianconi (fino al 21.5.96)	AN
	Tommaso Franci	Verdi

30 L'11.1.1992 è nominato *Vicepresidente* Piero Pizzi - DC (fino al 17.3.92) a seguito dimissioni di Bilocchi.

L'11.1.1992 è nominato *Vicepresidente* Mauro Ginanneschi - PDS (fino al 25.1.1994) a seguito dimissioni di Ventura.

Il 4.2.1992 è nominato *Cons. Segretario* Claudio Del Lungo - Verdi (fino al 29.12.1992) a seguito dimissioni di Baracca.

Il 4.2.1992 è nominato *Cons. Segretario* Romano Boretti - PDS a seguito dimissioni di Passigli.

Il 17.3.1992 è nominato *Vicepresidente* Glauco Moscardini - DC a seguito dimissioni di Pizzi.

Il 29.12.1992 è nominato *Cons. Segretario* Rinaldo Innaco - DC nel contesto di rielezione generale dell'UP.

L'8.6.1993 è nominato *Presidente* Simone Siliani - SA (Sinistra Arcobaleno) a seguito dimissioni di Benelli.

Il 25.1.1994 è nominato *Vicepresidente* Armando Calò - PRI a seguito dimissioni di Ginanneschi.

31 Il 21.5.96 è nominato *Consigliere Segretario* Virgilio Luvisotti AN a seguito dimissioni di Bianconi.

Il 24.11.98 è nominato *Vicepresidente* Guido Sacconi PDS a seguito dimissioni di Ginanneschi.

Il 25.5.99 è nominata *Vicepresidente* Patrizia Dini PDS a seguito dimissioni di Sacconi.

**Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 24 maggio 2000<sup>32</sup>**

Presidente	Riccardo Nencini	Toscana democratica (Sdi)
Vice Presidenti	Carlo Melani	DS (fino al 13.3.2001)
	Denis Verdini	FI (fino al 4.7.2001)
Segretari	Virgilio Luvisotti	AN
	Mario Ricci	Rifondazione Comunista

**Il 3.6.2003 entra in vigore la modifica statutaria riguardante la composizione dell'Ufficio di Presidenza** del Consiglio regionale e pertanto entrano a farne parte i due *Segretari questori* e l'UP risulta così composto:

Presidente	Riccardo Nencini	Toscana democratica (Sdi)
Vice Presidenti	Enrico Cecchetti	DS
	Leopoldo Provenzali	FI
Segretari	Virgilio Luvisotti	AN
	Mario Ricci	Rifondazione Comunista
Segretari questori	Franco Banchi	UDC
	Erasmus D'Angelis	La Margherita

**Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 5 maggio 2005<sup>33</sup>**

Presidente	Riccardo Nencini	Uniti nell'Ulivo (SDI)
Vice Presidenti	Alessandro Starnini	DS
	Paolo Bartolozzi	FI (fino al 6.11.2007)
Segretari	Gianluca Parrini	La Margherita
	Giuseppe Del Carlo	UDC
Segretari questori	Luca Ciabatti	Rifondazione Comunista (fino al 6.11.2007)
	Achille Totaro	AN (fino al 26.7.2006)

32 Il 13.3.2001 è nominato *Vicepresidente* Enrico Cecchetti, DS, a seguito dimissioni di Melani.  
 Il 4.7.2001 è nominato *Vicepresidente* Piero Pizzi, Forza Italia, a seguito dimissioni di Verdini.  
 Il 4.12.2002 è eletto *Vicepresidente* Leopoldo Provenzali, Forza Italia, che subentra a Piero Pizzi.

33 Il 26.7.2006 è nominata *Segretario questore* Giuliana Loris Baudone a seguito dimissioni di Totaro.  
 Il 16.11.2007 è eletto *Vice Presidente* Angelo Pollina ed è eletta *Segretario questore* Bruna Giovannini in occasione del rinnovo dell'Ufficio di Presidenza.

#### **Ufficio di Presidenza del Consiglio eletto il 23 aprile 2010**

<b>Presidente</b>	<b>Alberto Monaci</b>	<b>PD-Riformisti toscani</b>
Vice Presidenti	Roberto Benedetti	Popolo della Libertà
	Giuliano Fedeli	Italia dei Valori
Segretari	Marco Carraresi	UDC
	Daniela Lastri	PD-Riformisti toscani
Segretari questori	Gian Luca Lazzeri	Lega Nord
	Mauro Romanelli	Federazione Sinistra e Verdi

#### **4. Il presidente della Giunta Regionale.**

Il Presidente della Regione ha una funzione politica ben precisa nello Statuto della Toscana: ha la rappresentanza istituzionale dell'Ente verso l'esterno, presiede e indirizza la Giunta, cura la direzione degli uffici e degli affari. Se il Presidente del Consiglio regionale era stato per tredici anni un comunista, quello della Giunta Regionale, sarà un socialista per un analogo periodo di tempo. Infatti, la presidenza della Giunta regionale è stata tenuta dapprima dal socialista Lelio Lagorio fino al 1978, e poi fino all'83 da Mario Leone; da allora è stata ricoperta dal partito comunista, prima con Gianfranco Bartolini fino al 1990, a cui sono succeduti Marco Marcucci, e poi – con la trasformazione del Pci in Partito democratico della sinistra – fra il 1992 e il 2000 da Vannino Chiti; infine nel primo decennio del Duemila abbiamo avuto al governo della Regione Claudio Martini dei Democratici di sinistra.<sup>34</sup> Merita di essere messo in evidenza come la carriera politica di Chiti spazia dal piano locale a quello nazionale con grande rilevanza: dopo essere stato sindaco di Pistoia dal 1982 all'85, fu eletto consigliere regionale e capogruppo del partito comunista e poco dopo Presidente della Giunta regionale dal 1992 al 2000, per diventare poi sottosegretario di stato alla presidenza del Consiglio dei Ministri e nel 2001 deputato e poi nel 2006 Ministro per i Rapporti con il Parlamento e le Riforme Istituzionali ed infine senatore dal 2008 e vice presidente del Senato.

L'attribuzione della prima presidenza della Regione ad un esponente del partito socialista, Lelio Lagorio,<sup>35</sup> sta a dimostrare da parte del partito comunista il rispetto di quello slogan delle "giunte aperte", proposto dal partito per aggregare intorno al progetto regionale anche altre forze politiche.<sup>36</sup> In questo modo si metteva

<sup>34</sup> Attualmente è presidente della Giunta regionale, eletta il 27 aprile 2010, Enrico Rossi dei Democratici di sinistra.

<sup>35</sup> Sul suo impegno regionalista cfr. Lelio LAGORIO, *Una Regione da costruire*, Firenze, Sansoni, 1975; e più in generale sui socialisti fiorentini, cfr. Luigi LOTTI (a cura di), *Il socialismo fiorentino dalla Liberazione alla crisi dei partiti. 1944-1994*, Firenze, Polistampa, 2008.

<sup>36</sup> Cfr. Carlo BACCETTI, *Le prime elezioni regionali in Toscana (1970 e 1975): formazione e tipologia di un nuovo ceto politico*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", cit., n. 53

in pratica quel pluralismo attento alle varie componenti della coalizione da parte del maggior partito della Regione, mentre la presidenza del Consiglio, organo di rappresentanza ma di minor peso politico, rimaneva in capo al primo partito di maggioranza, quello comunista, prima con Gabbuggiani fino al 1975 e poi con la prima donna alla guida della Regione, Loretta Montemaggi fino all'83.

Anche nel caso di Lagorio - l'unico caso di presidenza di Giunta regionale attribuita ad un socialista - si tratta di un dirigente di partito che ha fatto la propria carriera politica prima localmente poi a livello nazionale: avvocato e pubblicista, è stato uno dei dirigenti più autorevoli della corrente autonomista all'interno del partito socialista; dopo aver ricoperto la carica di consigliere e di vice presidente della provincia di Firenze dal 1960 al '65, in quell'anno viene eletto al Consiglio comunale di Firenze e diventa sindaco della città, mentre è presidente del Comitato regionale per la programmazione economica (CRPET) che ha il compito di avviare una serie di studi preparatori in vista della istituzione della Regione.<sup>37</sup>

### 5. Le giunte regionali.

La Giunta è l'organo esecutivo della Regione, che presiede all'amministrazione degli affari e a tutte le materie di competenza regionale. Le giunte regionali rispecchiano esattamente i rapporti di potere consolidati all'interno della maggioranza, con la distribuzione degli assessorati in proporzione ai voti, ma anche all'importanza delle materie delegate al singolo assessore. Fino alla riforma dello Statuto l'elezione del Presidente e della Giunta avviene con voto palese a maggioranza assoluta dei membri del Consiglio, nelle prime due votazioni e con ballottaggio fra i due più votati nella terza votazione. Il meccanismo si basa sulla presentazione da parte di almeno un quinto dei consiglieri di un documento politico-programmatico, contenente anche l'indicazione dei nominativi del Presidente e degli assessori. Questo sistema presuppone una presenza forte dei partiti nella stipula degli accordi preventivi e nella designazione dei candidati. Nella prima Giunta regionale, composta da 9 membri, eletta il 28 giugno 1970 figuravano, accanto al presidente il socialista Lelio Lagorio, sei comunisti, un socialista e un rappresentante del partito socialista italiano di unità proletaria nato nel 1964 da una scissione a sinistra del partito socialista.

Il Presidente e la Giunta restano in carica fino a che non vengono sostituiti da una nuova amministrazione; sono tenuti a dimettersi solo nel caso non venga approvato il bilancio o il programma di sviluppo economico della Regione, o di fronte ad una mozione di sfiducia del Consiglio, oppure per riduzione della Giunta a

---

(giugno 2005), p. 10.

37 Cfr. Maurizio DEGL'INNOCENTI, *Il cantiere della Regione*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., p. 368.

meno della metà dei suoi componenti. Dal 1985 una modifica allo Statuto stabilisce che la Giunta può essere composta da un minimo di sei a un massimo di 12 membri e da quell'epoca è stata sempre composta da un numero di Assessori che sfiora il tetto massimo.

Il governo della Regione Toscana:

Presidenti e Assessori regionali dal 1970 al 2010.<sup>38</sup>

#### **Giunta Regionale eletta il 28 luglio 1970**

<b>Presidente</b>	<b>Lelio Lagorio</b>	<b>PSI</b>
Assessori	Guido Biondi	PSIUP
	Lino Federigi	PCI
	Silvano Filippelli	PCI
	Gino Filippini	PCI
	Walter Malvezzi	PCI
	Marino Papucci	PSI
	Renato Pollini	PCI
	Anselmo Pucci	PCI

#### **Giunta Regionale eletta il 28 luglio 1975**

<b>Presidente</b>	<b>Lelio Lagorio</b>	<b>PSI</b>
Assessori	Gianfranco Bartolini	PCI
	Roberto Barzanti	PCI
	Lino Federigi	PCI
	Mario Leone	PSI
	Giacomo Maccheroni	PSI
	Renato Pollini	PCI
	Anselmo Pucci	PCI
	Dino Raugi	PCI
	Luigi Tassinari	PCI
	Giorgio Vestri	PCI

---

38 Dati tratti da <http://www.consiglio.Regione.toscana.it/politica/archivio-elettorale/Elezioni/>.

La Giunta Regionale è rieletta il 26.9.1978<sup>39</sup>

<b>Presidente</b>	<b>Mario Leone</b>	<b>PSI</b>
Assessori	Fidia Arata	PSI
	Gianfranco Bartolini	PCI
	Roberto Barzanti	PCI (fino al 14-09-1979)
	Lino Federigi	PCI
	Giacomo Maccheroni	PSI
	Renato Pollini	PCI
	Anselmo Pucci	PCI
	Dino Raugi	PCI
	Luigi Tassinari	PCI
	Giorgio Vestri	PCI

Giunta Regionale eletta il 29 luglio 1980<sup>40</sup>

<b>Presidente</b>	<b>Mario Leone</b>	<b>PSI</b>
Assessori	Fidia Arata	PSI
	Gianfranco Bartolini	PCI
	Emo Bonifazi	PCI
	Lino Federigi	PCI
	Giacomo Maccheroni	PSI
	Anselmo Menchetti	PSI
	Renato Pollini (fino al 18.5.1982)	PCI
	Dino Raugi (fino al 18.5.1982)	PCI
	Luigi Tassinari (fino al 18.5.1982)	PCI
	Giorgio Vestri	PCI

La Giunta Regionale è rieletta il 31.5.1983

<b>Presidente</b>	<b>Gianfranco Bartolini</b>	<b>PCI</b>
Assessori	Giuliano Beneforti	PCI
	Emo Bonifazi	PCI
	Lino Federigi	PCI
	Menotti Galeotti	PCI
	Marco Mayer	PCI
	Delia Meiattini	PCI
	Giorgio Vestri	PCI

39 Il 14.9.1979 è eletto *Assessore* Guido Biondi, PSIUP, a seguito delle dimissioni di Barzanti.

40 Il 18.5.1982 è eletto *Assessore* Menotti Galeotti PCI a seguito dimissioni di Renato Pollini.  
Il 18.5.1982 è eletto *Assessore* Edda Fagni PCI a seguito dimissioni di Luigi Tassinari.  
Il 18.5.1982 è eletto *Assessore* Marco Mayer PCI a seguito dimissioni di Dino Raugi.

La Giunta Regionale è rieletta il 11.10.1983

<b>Presidente</b>	<b>Gianfranco Bartolini</b>	<b>PCI</b>
Assessori	Giuliano Beneforti	PCI
	Bruno Benigni	PCI
	Guido Biondi	PSIUP
	Emo Bonifazi	PCI
	Lino Federigi	PCI
	Menotti Galeotti	PCI
	Marco Mayer	PCI
	Delia Meattini	PCI
	Roberto Teroni	PDUP
	Giorgio Vestri	PCI

Giunta Regionale eletta il 13 agosto 1985<sup>41</sup>

<b>Presidente</b>	<b>Gianfranco Bartolini</b>	<b>PCI</b>
Assessori	Giuliano Beneforti (fino al 17.6.86)	PCI
	Paolo Benelli	PSI
	Bruno Benigni	PCI
	Emo Bonifazi (fino al 26.5.87)	PCI
	Franco Camarlinghi (fino al 26.5.87)	PCI
	Claudio A. Carosi	PSDI
	Francesco Colucci (fino al 20.7.87)	PSI
	Alberto Magnolfi	PSI
	Marco Mayer (fino al 27.9.88)	PCI
	Marco Marcucci	PCI
	Anselmo Menchetti (fino al 26.5.87)	PSI
	Ali Nannipieri (fino al 4.10.88)	PCI

---

41 Il 17.6.86 è eletto *Assessore* Mauro Ginanneschi - PCI a seguito dimissioni di Beneforti.  
Il 26.5.87 sono eletti *Assessori* Luigi Badiali, PSI, Anna Bucciarelli , PCI, Francesco Serafini, PC, in sostituzione di: Camarlinghi, Menchetti, Bonifazi dimissionari.  
Il 21.7.87 è eletto *Assessore* Luisella Aliberti, PSI, a seguito dimissioni di Colucci.  
Il 4.10.88 sono eletti *Assessori* Silvano Calugi, PCI, Grazia Gimmelli , PCI, a seguito dimissioni di Mayer e Nannipieri.

**Giunta Regionale eletta il 10 luglio 1990**

<b>Presidente</b>	<b>Marco Marcucci</b>	<b>PCI</b>
Assessori	Luigi Badiali	PSI
	Tito Barbini	PCI
	Paolo Benesperi	PCI
	Riccardo Bicchi	PCI
	Claudio Alvaro Carosi	PSDI
	Fabrizio Franceschini	PCI
	Giovanni Fratini	PSI
	Paolo Giannarelli	PSI
	Mauro Ginanneschi	PCI
	Giacomino Granchi	PSI
	Alberto Magnolfi	PSI
	Eliana Monarca	PCI

La Giunta Regionale è rieletta l'11.1.1992<sup>42</sup>

<b>Presidente</b>	<b>Vannino Chiti</b>	<b>PDS</b>
Assessori	Luigi Badiali	PSI
	Tito Barbini	PDS
	Alberto Bencistà	PDS
	Paolo Benesperi	PDS
	Claudio Alvaro Carosi	PSDI
	Giovanni Fratini	PSI
	Carlo Gattai	PLI
	Paolo Giannarelli	PSI
	Giacomino Granchi (fino al 20.10.92)	PSI
	Eliana Monarca	PDS
	Moreno Periccioli	PDS

<sup>42</sup> Il 20.10.92 Ennio Ghiandelli, PSI, è eletto *Assessore* a seguito dimissioni di Granchi.  
Nota: il PCI, nel corso del 1991, è diventato PDS.

La Giunta Regionale è rieletta il 15.6.1993<sup>43</sup>

Presidente	Vannino Chiti	PDS
Assessori	Mariangela Arnavas	PDS
	Luigi Badiali (con una sospensione dal 25.1 al 5.3.94)	PSI
	Tito Barbini	PDS
	Alberto Bencistà	PDS
	Paolo Benesperi	PDS
	C. Alvaro Carosi (con una sospensione dal 22.6.93 al 25.1.94)	PSDI
	Giovanni Fratini	PSI
	Carlo Gattai	PLI
	Ennio Ghiandelli	PSI
	Moreno Periccioli	PDS

Giunta Regionale eletta il 13 giugno 1995<sup>44</sup>

Presidente	Vannino Chiti	PDS
Assessori	Marialina Marcucci (Vicepresidente)	Patto Democratici
	Tito Barbini	PDS
	Paolo Benesperi	PDS
	Franco Cazzola	PDS
	Claudio Del Lungo	Verdi
	Paolo Fontanelli (fino al 10.11.98)	PDS
	Fabrizio Geloni	PPI
	Paolo Giannarelli	Lab-Fed
	Claudio Martini	PDS
	Moreno Periccioli	PDS
	Simone Siliani	PDS
	Michele Ventura	PDS (fino al 26.10.99)

43 Il 22.6.93 è eletta *Assessore* Patrizia Dini, PDS, a seguito dimissioni di Claudio Carosi. Il 25.1.94 sono eletti *Assessori* Mauro Ginanneschi, PDS, e Claudio Carosi, PSDI. Il 25.1.94 si dimette l'*Assessore* Luigi Badiali, PSI. Il 5.3.94 è rieletto *Assessore* Luigi Badiali, PSI.

44 Il 10.11.98 è eletto *Assessore* Mauro Ginanneschi, PDS, a seguito dimissioni di Fontanelli. Il 26.10.99 le deleghe di Michele Ventura, dimessosi, sono assunte da Ginanneschi e Giannarelli.

**Giunta Regionale eletta il 18 maggio 2000<sup>45</sup>**

<b>Presidente</b>	<b>Claudio Martini</b>	<b>Toscana democratica (DS)</b>
Assessori/Consiglieri	Angelo Passaleva (Vicepresidente)	PPI
	Riccardo Conti	DS
	Tommaso Franci	Verdi
	Enrico Rossi	DS
Assessori	Tito Barbini	DS
	Paolo Benesperi	DS
	Chiara Boni	Indipendente
	Ambrogio Brenna	I Democratici
	Susanna Cenni	DS
	Carla Guidi	Indipendente
	Marco Montemagni	PdCI
	M. Concetta Zoppi	DS

**Giunta Regionale eletta il 6 maggio 2005<sup>46</sup>**

<b>Presidente</b>	<b>Claudio Martini</b>	<b>Toscana democratica (DS)</b>
Assessori	Federico Gelli, <i>Vicepresidente</i>	La Margherita
	Marino Artusa	Verdi (fino al 26.7.2007)
	Anna Rita Brammerini	DS
	Ambrogio Angelo Brenna	La Margherita
	Susanna Cenni	DS
	Riccardo Conti	DS
	Agostino Fragai	DS
	Marco Montemagni	Comunisti Italiani (fino ad aprile 2006)
	Enrico Rossi	DS
	Gianni Salvadori	La Margherita
	Gianfranco Simoncini	DS
	Massimo Toschi	Indipendente

---

45 L'Assessore Passaleva si è dimesso da Consigliere in data 27.3.2001.

46 Il 22.6.2006: *Giuseppe Bertolucci* subentra a Marco Montemagni dimissionario.  
 Il 30.7.2007: *Marco Betti* e *Paolo Cocchi* entrano in Giunta in sostituzione di Marino Artusa e Mariella Zoppi (già dimissionari); *Eugenio Baronti* è nominato Assessore a seguito dell'ingresso in maggioranza di Rifondazione Comunista.

### **Giunta Regionale eletta il 27 aprile 2010**

<b>Presidente</b>	<b>Enrico Rossi</b>	<b>Toscana Democratica</b>
Assessori	Stella Targetti, <i>Vicepresidente</i>	
	Salvatore Allocca	
	Anna Rita Brammerini	
	Luca Ceccobao	
	Anna Marson	
	Riccardo Nencini	
	Gianni Salvadori	
	Cristina Scaletti	
	Daniela Caterina Rita Scaramuccia	
	Gianfranco Simoncini	

### **6. I dirigenti e i consulenti.**

Un capitolo a parte meriterebbe l'analisi dell'apparato amministrativo, collaterale alla classe dirigente della Regione.<sup>47</sup> Dopo la formazione iniziale degli organici della Regione, costituiti in parte con trasferimenti dagli enti locali e in parte con passaggi dagli organi centrali, l'amministrazione regionale ha consolidato e ampliato il proprio organico con periodiche mandate di assunzioni, legate a concorsi ed a nomine dirette fiduciarie, in gran parte provenienti dagli apparati dei partiti di maggioranza. L'amministrazione regionale alla fine del primo anno conta solo 67 dipendenti, saliti progressivamente a diverse centinaia. La politica dell'amministrazione regionale ha teso a valorizzare il proprio personale considerandolo un capitale fondamentale per la sua operatività, per i rapporti con i cittadini, per il buon governo ed ha via via elaborato norme per garantire la trasparenza, il merito, la selezione dei dirigenti, il controllo dei risultati. Il nuovo Statuto adottato nel 2004 prevede un articolo specifico sulla figura, la responsabilità, i requisiti del dirigente e sulla distinzione "tra i compiti degli organi di direzione politica e i compiti di gestione amministrativa dei dirigenti", che "hanno il compito di realizzare gli obiettivi programmati, nel rispetto delle direttive degli organi regionali di direzione politica". (art. 53).

Oltre ai propri dipendenti la Regione si avvale dell'apporto di collaborazioni esterne; l'articolo 62 dello Statuto regionale prevede che "per compiti speciali richiedenti particolari competenze professionali ed organizzative, siano conferiti incarichi per periodi determinati a condizioni stabilite contrattualmente". Su-

---

<sup>47</sup> Su questo aspetto si è soffermato a lungo Carlo BACCETTI; si rinvia al suo contributo *Politici e amministratori regionali negli anni Settanta*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 213-276.

gli incarichi, le promozioni, le carriere, molto si è scritto e dibattuto, a livello sindacale e giornalistico, ma anche con risvolti politici, interrogazioni consiliari, mozioni, interventi pubblici che segnalano come anche la pubblica amministrazione a livello regionale si è politicizzata al punto da essere oggetto di messa in discussione nella sua imparzialità e terzietà. Sulla questione delle consulenze e delle polemiche legate all'uso politico di esternalizzare incarichi professionali, sarebbe da esaminare una documentazione amministrativa vasta ed articolata e non solo i casi clamorosi giunti alle cronache giornalistiche o giudiziarie.

## 7. Continuità e novità.

Con l'adozione del primo Statuto, elaborato dal Consiglio regionale nel corso del 1970 e deliberato il 26 novembre<sup>48</sup> da tutte le forze politiche, escluso il Movimento sociale, si definisce un quadro normativo che rimane fundamentalmente stabile per oltre un trentennio, salvo modifiche di modesta rilevanza. Nei primi tre decenni l'autonomia della Regione e della sua classe dirigente era da ritenersi sotto tutela, in quanto la presenza del Commissario del governo prefigurava un controllo diretto nei confronti delle scelte del governo locale. Il mutato clima politico generale, con lo sviluppo di spinte autonomiste, federaliste, decisioniste, diffuse soprattutto a partire dagli anni Novanta, ha portato ad un allentamento del centralismo politico e amministrativo che ha segnato il primo trentennio di vita regionale. Con la soppressione del Commissario del governo, avvenuta nel 2001 con la cancellazione dell'articolo 124 della Costituzione, le funzioni residuali passano nelle mani del Prefetto del capoluogo di Regione, ma è evidente che i controlli si attenuano e si limitano alle segnalazioni dei provvedimenti regionali che appaiano in contrasto con i principi costituzionali e con le direttive generali fissate dal Parlamento nazionale.

L'ampliamento dell'autonomia regionale introdotto con la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione ha portato ad una ridefinizione ed estensione delle competenze e dei poteri delle Regioni a Statuto ordinario,<sup>49</sup> recependo i principi di solidarietà, sussidiarietà, leale collaborazione, introdotti dalla riforma costituzionale. La Toscana è stata fra le prime quattro Regioni ad adottare un nuovo Statuto, il 19 luglio 2004. La nuova Carta, messo da parte il mito della programmazione economica, - che aveva caratterizzato tanta parte dell'agire politico durante gli anni Sessanta-Settanta-<sup>50</sup> si sofferma in particolare nella defini-

48 Lo Statuto sarà approvato definitivamente con lievi modifiche dal Parlamento nazionale con legge 22 maggio 1971.

49 Cfr. Daniela MANETTI, *Il contributo della legislazione toscana al disegno del regionalismo italiano*, in *Il tempo della Regione. La Toscana*, cit., pp. 279sgg.

50 Un caso emblematico di "programmazione" dello sviluppo economico riguarda la realtà pratese, esaminata a suo tempo da Giampiero NIGRO, *Il "caso" Prato*, in Giorgio MORI (a

zione dei principi generali e delle finalità dell'agire politico. Accanto al richiamo ai valori fondanti della Resistenza, dell'unità della Nazione ("La Regione Toscana [...] esercita e valorizza la propria autonomia costituzionale nell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana, sorta dalla Resistenza, e nel quadro dei principi di adesione e sostegno all'Unione europea"), della pace, della tolleranza, della cooperazione, della tutela dei diritti di "terza generazione" (i diritti al lavoro, all'istruzione, alla sanità, la valorizzazione delle differenze di genere), introduce significative innovazioni, sottolineando l'apertura alla dimensione delle problematiche internazionali e alla partecipazione e rappresentanza dei toscani residenti all'estero.

Rispetto alla sobrietà istituzionale del primo Statuto, abbiamo un aumento del numero di Consiglieri da 50 a sessantacinque, degli Assessori, che possono arrivare fino a 14, delle Commissioni consiliari: si prevedono la Commissione per le pari opportunità, il Collegio di garanzia, la Conferenza permanente delle autonomie sociali, il Consiglio delle autonomie locali. Con il nuovo Statuto, il Presidente della Giunta regionale viene eletto "a suffragio universale e diretto, contestualmente al Consiglio." (art. 31 del nuovo Statuto), assumendo una forte visibilità personale, una più netta responsabilità di governo ed un'autonomia molto maggiore che in passato rispetto al Consiglio regionale. In questo sistema la stessa Giunta regionale è designata dal Presidente, e proposta insieme al programma politico di governo, al Consiglio regionale, che ne approva la nomina a maggioranza semplice. La nuova Giunta può essere composta da un minimo di 8 a un massimo di 14 Assessori, che sono incompatibili con la carica di Consigliere regionale e possono essere oggetto di mozione consigliare di non gradimento e di eventuale sostituzione da parte del Presidente della Giunta. La nuova versione del governo regionale accentua il carattere presidenziale con un ampliamento dei poteri in capo al Presidente della Giunta; nel gergo giornalistico si cominciano a indicare i Presidenti di Regione con il termine di governatori, con una certa allusione ai governatori degli stati federati negli Usa. Dopo un quinquennio, in un clima di polemica sui costi della politica e sui tagli da apportare agli organi di governo a tutti i livelli, viene introdotta una riforma statutaria che riduce la composizione del Consiglio regionale a 53 membri con legge regionale dell'8 gennaio 2010 in base alla quale anche la composizione della Giunta viene modificata, limitando il numero degli Assessori a non più di dieci.

Un aspetto particolarmente insistito nel nuovo Statuto è il rapporto della classe politica regionale con le forze sociali; l'articolo 71 dello Statuto ribadisce che la Regione intende riconoscere e promuovere il ruolo dei soggetti associativi, favorendo: "la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle

---

cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità a oggi: la Toscana*, cit., p. 855 sgg.

fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali”. Sono individuati come centri essenziali di partecipazione dei cittadini gli enti territoriali, i sindacati, il movimento cooperativo, le associazioni di volontariato e tutte le altre formazioni sociali. Infine l’articolo enuncia un richiamo esplicito al ruolo dei partiti: “i partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione”, ribadito proprio in una stagione nella quale sta prevalendo il clima dell’antipolitica e del superamento della forma-partito tradizionale. Ormai venuto meno il mondo contadino e la pluri-secolare tradizione mezzadrile, cancellata con legge del 1964 anche in Toscana – la Regione della mezzadria classica – i punti di riferimento della classe dirigente con il mondo del lavoro sono rappresentati dal sindacalismo confederale e dalle minori organizzazioni sindacali di settore, che nella Regione raccolgono un vasto consenso, ma che in anni recenti hanno visto la diffusione anche di un sindacalismo autonomo, antagonista rispetto ai sindacati confederali, come i sindacati di base, le varie gilde, che hanno preso campo a partire dagli ultimi anni del Novecento.

Per concludere vogliamo sottolineare la forte contiguità fra la classe dirigente della Regione e il livello nazionale di governo, parte costitutiva di un’antica tradizione che in Toscana risale almeno ai tempi del Risorgimento nazionale, quando uomini come Bettino Ricasoli, Ubaldino Peruzzi, Pietro Bastogi, Luigi Cambray-Digny e molti altri, hanno svolto un ruolo di primo piano nella costruzione dello Stato unitario. In questo caso gli amministratori locali non sono “figli di un dio minore”, ma hanno la stessa dignità e capacità di governo della classe dirigente nazionale. Gli ultimi Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale, costituiscono esempi significativi di osmosi tra livello regionale e livello nazionale, ai quali molti altri se ne potrebbero aggiungere: il precedente Presidente Vannino Chiti è diventato uno degli esponenti nazionali di maggior rilievo dei Ds, mentre il successore Claudio Martini, che era stato sindaco di Prato dal 1985 al ’92, passa ad insegnare “Analisi del linguaggio politico” all’Università di Firenze, e il Presidente del Consiglio regionale Riccardo Nencini – che in precedenza era stato deputato al Parlamento italiano dal 1992 al ’94 e deputato al Parlamento europeo dal 1994 al ’99 – diventa segretario nazionale di un troncone del rinato partito socialista.

Appendice:

Composizione del Consiglio regionale eletto il 28-29 marzo 2010.<sup>51</sup>

Cognome e nome	lista	surrogato da	in data
<u>Agresti Andrea</u>	Popolo della Libertà		
<u>Alfano Sonia</u>	Italia dei Valori	<u>Maria Luisa Chincarini</u>	23.4.2010
<u>Ammirati Paolo Enrico</u>	Popolo della Libertà		
<u>Antichi Alessandro</u>	Popolo della Libertà		
<u>Ballini Alessia</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Bambagioni Paolo</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Bartolomei Salvatore</u>	Popolo della Libertà		
<u>Benedetti Roberto</u>	Popolo della Libertà		
<u>Bini Caterina</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Bosi Francesco</u>	Unione di Centro	<u>Giuseppe Del Carlo</u>	23.4.2010
<u>Bramerini Anna Rita</u>	PD-Riformisti toscani	<u>Lucia Matergi</u>	7.5.2010
<u>Broggi Enzo</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Bugli Vittorio</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Ceccarelli Vincenzo</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Ciucchi Pieraldo</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Danti Nicola</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Donzelli Giovanni</u>	Popolo della Libertà		
<u>Evangelisti Fabio</u>	Italia dei Valori	<u>Marta Gazzarri</u>	23.4.2010
<u>Faenzi Monica</u>	Per la Toscana	<u>Dario Locci</u>	7.5.2010
<u>Fedeli Giuliano</u>	Italia dei Valori		
<u>Ferri Jacopo Maria</u>	Popolo della Libertà		
<u>Ferrucci Ivan</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Fuscagni Stefania</u>	Popolo della Libertà		
<u>Gambetta Vianna Antonio</u>	Lega Nord		
<u>Lastrì Daniela</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Magnolfi Alberto</u>	Popolo della Libertà		
<u>Manciulli Andrea</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Manneschi Marco</u>	Italia dei Valori		
<u>Marcheschi Paolo</u>	Popolo della Libertà		
<u>Marignani Claudio</u>	Popolo della Libertà		
<u>Marini Paolo</u>	Federazione Sinistra e Verdi		
<u>Mattei Fabrizio</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Monaci Alberto</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Morganti Claudio</u>	Lega Nord	<u>Gian Luca Lazzeri</u>	23.4.2010
<u>Mugnai Stefano</u>	Popolo della Libertà		
<u>Nascosti Nicola</u>	Popolo della Libertà		

51 Dati tratti da [http://www.consiglio.Regione.toscana.it/politica/archivio-elettorale/Elezioni/legislatura\\_2010.asp](http://www.consiglio.Regione.toscana.it/politica/archivio-elettorale/Elezioni/legislatura_2010.asp).

<u>Pardi Francesco</u>	Italia dei Valori	<u>Cristina Scaletti</u>	23.4.2010
		<u>Rudi Russo</u>	7.5.2010
<u>Parrini Gianluca</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Pellegrinotti Giovanni</u> <u>Ardelio</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Poli Nedo Lorenzo</u>	Unione di Centro	<u>Marco Carraresi</u>	23.4.2010
<u>Pugnalini Rosanna</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Remaschi Marco</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Romanelli Mauro</u>	Federazione Sinistra e Verdi		
<u>Rosetti Loris</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Rossi Enrico</u>	Toscana Democratica		
<u>Ruggeri Marco</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Santini Giovanni</u>	Popolo della Libertà		
<u>Sgherri Monica</u>	Federazione Sinistra e Verdi		
<u>Spinelli Marco</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Staccioli Marina</u>	Lega Nord		
<u>Taradash Marco</u>	Popolo della Libertà		
<u>Tognocchi Pier Paolo</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Tortolini Matteo</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Venturi Gianfranco</u>	PD-Riformisti toscani		
<u>Villa Tommaso</u>	Popolo della Libertà		

*Toscana Democratica (PD-Riformisti toscani, Italia dei Valori, Federazione della Sinistra e Verdi, Sinistra Ecologia e Libertà)  
Per la Toscana (Popolo della Libertà, Lega Nord).*

# Le elezioni in Toscana

Andrea Pertici

---

SOMMARIO: **1.** L'oggetto e le ragioni dell'indagine. – **2.** L'orientamento politico degli elettori toscani prima dell'attivazione delle Regioni. – **3.** Le elezioni dei Consigli regionali: il ritardato svolgimento e le caratteristiche del primo sistema elettorale. – **3.1.** L'andamento delle elezioni del Consiglio regionale toscano nel periodo di vigenza della legge elettorale proporzionale (1970-1990). – **4.** Il nuovo sistema elettorale regionale "a Costituzione invariata": la l. n. 43/1995. – **4.1.** Le elezioni del Consiglio regionale toscano nel 1995. – **5.** La riforma costituzionale del 1999 e l'elezione diretta del Presidente della Regione. – **5.1.** Le elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Toscana nel 2000. – **6.** La l.r. n. 25/2004 e le sue modificazioni con l.r. n. 50/2009. – **6.1.** Le elezioni del 2005 e del 2010. – **7.** Le elezioni toscane nel contesto delle elezioni regionali (contestuali).

---

## 1. L'oggetto e le ragioni dell'indagine

Il presente scritto ha ad oggetto i risultati delle elezioni del Consiglio e, in relazione alle ultime legislature, del Presidente della Regione Toscana, esaminati anche con riferimenti al contesto nazionale e tenendo conto dei diversi sistemi elettorali succedutisi.

Infatti, quando le Regioni a Statuto ordinario furono attivate, nel 1970, si scelse – com'era già avvenuto sostanzialmente per tutti i livelli di rappresentanza – un sistema elettorale di tipo proporzionale, disciplinato con l. n. 108/1968<sup>1</sup>. Soltanto molti anni dopo, a seguito della generale tendenza all'individuazione di nuovi sistemi elettorali in grado di portare ad una più diretta determinazione delle maggioranze di governo da parte dei cittadini, anche per le Regioni (seppure con un po' di ritardo rispetto a quanto già era avvenuto a livello nazionale e locale) fu introdotto un sistema elettorale con premio di maggioranza, con l. n. 43/1995<sup>2</sup>,

---

1 Cfr. *infra*, par. 3.

2 Cfr. *infra*, par. 4.

cui si è poi accompagnata l'elezione diretta del Presidente della Regione a seguito della revisione costituzionale di cui alla l. cost. n. 1/1999<sup>3</sup>.

Ciò comporta che un esame dei risultati elettorali dovrà tenere conto almeno di una grande divisione tra le elezioni svoltesi tra il 1970 e il 1990 e quelle successive (dal 1995 al 2010).

Quanto, invece, alla considerazione dei dati elettorali regionali anche nel più generale contesto nazionale (con riferimento, quindi, ai dati delle elezioni politiche nella Regione e a quelle contemporaneamente svoltesi per l'elezione di altri Consigli e Presidenti regionali), essa risulta praticabile, in considerazione del fatto che i partiti politici presentatisi nelle elezioni delle diverse Regioni ed in quelle politiche sono stati sostanzialmente gli stessi, e probabilmente utile, al fine di verificare, da un lato, l'eventuale specificità del comportamento elettorale dei residenti in Toscana, e, d'altro lato, eventuali analogie o differenze tra l'andamento generale delle elezioni regionali e quello delle elezioni politiche.

## **2. L'orientamento politico degli elettori toscani prima dell'attivazione delle Regioni**

La Toscana, come le altre quindici Regioni a Statuto ordinario, giunse ad eleggere il proprio Consiglio regionale soltanto il 7 giugno 1970, oltre ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione (1° gennaio 1948) e lo svolgimento delle prime elezioni del Parlamento repubblicano (18 aprile 1948).

In effetti, proprio il quadro politico che le elezioni delle Camere avevano consentito di delineare in relazione ad alcune Regioni dell'Italia centrale, tra cui la Toscana, è generalmente considerato un elemento determinante del forte ritardo nell'avvio del regionalismo.

Gli elettori toscani, infatti, sin dall'elezione dell'Assemblea costituente, avevano indicato un chiaro orientamento a sinistra, scegliendo, tra i 33 costituenti eletti nella Regione, 13 esponenti del PCI (che superava la DC in tutte le Province, tranne Lucca e Massa Carrara), 11 della DC, 8 del PSIUP e 1 del PRI.

Le successive elezioni parlamentari confermarono questo orientamento, vedendo nel 1948 la prevalenza, almeno alla Camera, del "Fronte popolare" (composto da PCI e PSI), che elesse 20 deputati, sulla DC, che elesse gli altri 16, senza lasciare spazio alle altre forze politiche; mentre al Senato le due principali liste ottennero ciascuna 7 senatori (seppure la percentuale dei consensi vedesse una chiara prevalenza del "Fronte popolare" con il 46,14% dei voti contro il 40,69% della DC), il quindicesimo essendo assegnato ai socialdemocratici di "Unità socialista", che,

---

3 Cfr. *infra*, par. 5.

nonostante la denominazione, si trovavano, in realtà, più vicini alla DC, di cui erano, al momento, alleati di Governo<sup>4</sup>.

Successivamente, tutte le elezioni delle Camere svoltesi tra il 1953 e il 1968 confermarono l'orientamento a sinistra degli elettori toscani, il PCI essendo sempre risultato (almeno alla Camera) il partito di maggioranza relativa (con percentuali che, con l'eccezione della Provincia di Lucca e di Massa Carrara, avevano sempre almeno superato il 30% sfiorando – seppure senza mai raggiungerla – in alcuni casi la maggioranza assoluta). Tale significativo seguito dei comunisti, accompagnato ai buoni risultati dei socialisti, aveva sempre determinato nella Regione una maggioranza delle forze politiche di sinistra (di ispirazione socialista), seppure ciò avesse assunto negli anni una connotazione diversa a seguito dell'attrazione – dopo le elezioni politiche del 1963 e la formazione del primo Governo Moro – del PSI nell'area di Governo. Se la DC rimaneva comunque, anche in Toscana, un partito importante, la cui rappresentanza parlamentare risultava, in definitiva, di poco inferiore a quella del PCI, in questa fase risultavano, invece, generalmente assai deboli gli altri partiti dell'area di Governo (PSDI e PRI, il primo dei quali, non elesse in Toscana nessuno dei suoi parlamentari fino al 1963, quando ottenne un deputato ed un senatore; mentre il secondo, che pure ha generalmente avuto in Toscana un seguito maggiore della propria media nazionale, riuscì ad ottenere nella Regione un deputato – sui sei eletti nell'intera Repubblica – sia nelle elezioni del 1958 sia in quelle del 1963) come pure la destra nelle sue diverse (ed eterogenee) componenti (PLI, MSI, monarchici)<sup>5</sup>.

---

4 Il IV Governo De Gasperi, in carica durante lo svolgimento delle elezioni del 1948, era infatti sostenuto da DC, PRI, PLI e, appunto, PSLI, come all'epoca si chiamava il partito che poi assumerà la denominazione di PSDI e che, nelle elezioni in parola, si presentava, appunto, con le liste di "Unità socialista" (che comprendeva, oltre che i socialdemocratici, alcuni socialisti contrari all'aggregazione con il PCI sotto le insegne del "Fronte popolare"). Il *leader* del partito, Giuseppe Saragat, peraltro, era stato nominato, alla fine del 1947, Vicepresidente del Consiglio dei ministri.

5 In particolare, nelle elezioni politiche del 1953, a seguito della conclusione dell'esperienza del "Fronte popolare" e la ripresentazione di separate liste del PCI e del PSI, il primo ottenne 16 deputati e 6 senatori, mentre il secondo 6 deputati e 3 senatori, per un totale delle forze di sinistra di 22 deputati e 9 senatori contro i 14 deputati e 6 senatori della DC (che rimaneva prevalente nelle due Province settentrionali di Lucca e Massa Carrara, nella prima delle quali confermava la maggioranza assoluta, seppure perdendo circa il 10% dei voti, passando dal 61,19% del 1948 al 51,92%).

Le successive elezioni del 1958 consentirono di registrare ancora una prevalenza delle forze politiche di sinistra sulla DC, che, tuttavia, al Senato, risultò, per la prima volta, la lista non solo più votata (cosa che era già avvenuta nel 1953) ma anche a cui furono assegnati il maggior numero di senatori (7, contro i 6 del PCI ed i 3 del PSI, ciò dando comunque una prevalenza alle forze politiche di sinistra complessivamente considerate). Alla Camera, invece, dei 37 deputati, 15 furono assegnati al PCI, 14 alla DC, 7 al PSI ed 1 al PRI: da segnalare, quindi, un parziale riequilibrio a sinistra a favore del PSI (che ottenne un deputato in più rispetto alle precedenti elezioni, a spese del PCI) e l'assegnazione, per la prima volta, di un deputato ad un partito diverso dai tre principali (in realtà, peraltro, il PRI, che, come ricordato già nel

### 3. Le elezioni dei Consigli regionali: il ritardato svolgimento e le caratteristiche del primo sistema elettorale

L'istituzione delle Regioni avvenne, alla Costituente, non senza perplessità e resistenze, in considerazione dell'estraneità di tale sistema istituzionale al giovane Stato italiano<sup>6</sup>. Singolarmente, tuttavia, le forze politiche che, in sede di Assemblea

---

testo, ha sempre avuto in Toscana un seguito superiore alla media nazionale, aveva già avuto assegnato dagli elettori toscani un seggio alla Costituente).

Con le elezioni del 1963, invece, il PCI recuperò decisamente terreno rispetto alla DC, risultando nettamente il primo partito nella Regione, sia alla Camera che al Senato (passando dal 34,47% del 1958 al 38,91%, mentre la DC scendeva dal 36,23% al 30,65%), ed eleggendo 17 deputati (su 41) e 8 senatori (su 20), contro i 13 deputati e 6 senatori assegnati alla DC. L'avanzamento del PCI, peraltro, avvenne senza che il PSI ne risultasse troppo indebolito: infatti, questo partito, pur con una flessione in termini percentuali, mantenne – anche grazie all'ampliamento del numero dei parlamentari (in Toscana pari a circa il 10% alla Camera e a circa il 20% al Senato) – 7 deputati e 3 senatori. Dell'emorragia di voti della DC si avvantaggiarono, invece, i partiti minori dell'area di Governo (PSDI, PRI), ciascuno dei quali elesse un deputato e il PSDI anche un senatore. A destra, il PLI elesse un deputato ed un senatore, ed un senatore fu poi eletto – caso del tutto inedito nella storia delle elezioni per il Parlamento repubblicano, in Toscana – anche dal MSI, destinato a vedere eletti anche in seguito propri rappresentanti da parte degli elettori toscani, sorte che non sarebbe, invece, mai toccata ai monarchici (nelle loro diverse formazioni).

Infine, nelle elezioni immediatamente precedenti a quelle del primo Consiglio regionale, e cioè in quelle del 19 maggio 1968, il PCI – presentatosi al Senato con una lista comprendente anche il PSIUP – crebbe ancora, eleggendo la metà dei senatori (10 su 20) e quasi la metà dei deputati (19 su 40), risultando per la prima volta il primo partito anche nella circoscrizione Pisa-Livorno-Lucca-Massa Carrara (seppure non nelle province di Lucca e Massa Carrara, nella prima delle quali la DC risultava comunque ormai notevolmente ridimensionata rispetto ai primi anni, superando di poco il 45%). La DC si conferma, tuttavia, su livelli simili a quelli delle precedenti elezioni, facendo eleggere ancora 13 deputati e 7 senatori (uno in più rispetto al 1963). La vera crisi, in queste elezioni, colpì i socialisti presentatisi con il PSU, mirante alla riunificazione tra PSI e PSDI, ormai da tempo alleati di Governo (con DC e PRI): come già ricordato nel testo, infatti, nella IV legislatura, dopo la Costituzione di un governo monocolore DC, guidato da Giovanni Leone, per circa sei mesi, era venuta meno la *conventio ad excludendum* nei confronti del PSI, che era quindi entrato a far parte del I Governo Moro, sostenuto anche da DC, PSDI e PRI. La stessa coalizione sostenne, poi, nella stessa legislatura, il II ed il III Governo Moro, in carica durante le elezioni del 1968. Infatti, il (piuttosto) modesto risultato conseguito a livello nazionale ebbe pieno riscontro nella Regione Toscana, le percentuali ottenute discostandosi in entrambi i casi di poco da quelle precedentemente raggiunte dal solo PSI.

Così, in Toscana, il PSU elesse soltanto 3 senatori (pari a quelli eletti dal PSI cinque anni prima, quando, però, un senatore era stato eletto anche nelle file del PSDI) e 5 deputati (cioè addirittura due in meno di quelli eletti cinque anni prima dal PSI). Se al Senato le tre maggiori liste si erano spartite l'intero numero dei senatori (cioè, da un lato, riducendo il numero delle forze politiche rappresentate rispetto a cinque anni prima; d'altro lato, penalizzando le forze politiche più a destra dello schieramento politico, pur con le loro profonde differenze, quali il MSI ed il PLI, entrambe le quali non riuscirono a rieleggere un senatore come era invece avvenuto nel 1963), alla Camera si registrò, invece, una maggiore articolazione, risultando eletto un deputato anche da parte del PSIUP, del PLI e, per la prima volta, del MSI.

6 L'assenza di articolazioni politiche, dopo il raggiungimento dell'unità, si era fondata sulla volontà di non enfatizzare la disomogeneità sociale, politica ed economica delle diverse

costituente, erano state più favorevoli alla previsione delle Regioni, a partire dalla DC, erano divenute poi le più ostili ad una siffatta prospettiva, mentre quelle di sinistra, ed in particolare il PCI, avevano mutato il proprio atteggiamento divenendo favorevoli al regionalismo. Ciò trova una spiegazione nei risultati elettorali nazionali, anche esaminati su base regionale. Infatti, da questi emergeva come il Governo nazionale potesse rimanere saldamente in mano alla DC, seppure con il supporto di alcuni alleati, a partire dal PRI e dal PSDI, mentre risultava altrettanto chiaramente come in alcune Regioni d'Italia avrebbero certamente prevalso le forze di sinistra, a partire dal PCI, che avrebbe potuto agevolmente ottenere la maggioranza (relativa) quantomeno in Emilia-Romagna, Toscana e Umbria. In questo modo il PCI ed il PSI, nei confronti dei quali esisteva – come noto – la *conventio ad excludendum* (che dopo il 1963 rimase solo nei confronti del PCI) avrebbero potuto governare almeno a livello regionale.

Ciò contribuì in modo determinante al rinvio dell'attivazione delle Regioni per ventidue anni, fino alle elezioni di tutti i Consigli delle Regioni a Statuto ordinario il 7 giugno 1970<sup>7</sup>.

La Costituzione repubblicana, infatti, aveva previsto che anche a livello regionale l'unico organo elettivo fosse l'assemblea rappresentativa degli elettori, denominata Consiglio, avente carattere "monocamerale". L'esclusione dell'elezione diretta del Presidente della Regione è da collegare al rifiuto, generalmente riscontrabile nei partiti politici presenti alla Costituente, all'indomani del periodo fascista, per qualunque organo monocratico forte e la diffidenza per i rischi di populismo che un'elezione diretta dello stesso avrebbe potuto determinare.

La prima legge elettorale dei Consigli regionali (l. n. 108/1968) prevedeva un sistema elettorale proporzionale, a liste concorrenti, sulla base di circoscrizioni elettorali corrispondenti alle Province<sup>8</sup>, con recupero dei voti residui nel collegio

---

parti d'Italia, seppure vi fosse anche chi, proprio in considerazione delle stesse, ritenesse più adeguata una forma di Stato "complesso" (regionale o federale). In tal senso andavano, ad esempio, le teorizzazioni di Cattaneo e Ferrari come i progetti di legge dei Ministri dell'interno Farini e Minghetti. Sul punto cfr., in particolare, P.G. GRASSO, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità politica*, in *Il Politico*, 1994, 233 ss.; R. RUFFILLI, *La questione regionale dalla unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971; S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

7 Precedentemente erano già stati eletti i Consigli regionali delle Regioni a Statuto speciale: in Sicilia, in particolare, l'Assemblea regionale era stata eletta addirittura prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nel 1947. L'anno successivo si era poi votato per l'elezione del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e nel 1949 di quelli della Sardegna e della Valle d'Aosta. Nel 1964, infine, vi era stata l'elezione del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.

8 La scelta di prevedere la circoscrizione provinciale per la presentazione delle liste era stata peraltro oggetto di critiche perché, da un lato, poteva costituire un freno allo sviluppo di una comunità politica regionale, d'altro lato, favoriva il radicamento provinciale dei partiti politici (che, anche in considerazione del sistema elettorale della Camera dei deputati, vedevano

unico regionale. Era possibile esprimere la preferenza per uno dei candidati della lista votata.

### 3.1. L'andamento delle elezioni del Consiglio regionale toscano nel periodo di vigenza della legge elettorale proporzionale (1970-1990)

Nelle elezioni regionali svoltesi con il sistema proporzionale “puro” (senza premio di maggioranza) tra il 1970 e il 1990 (per un totale, quindi, di cinque tornate), le forze politiche che hanno sempre ottenuto rappresentanza nel Consiglio regionale toscano sono state il PCI, la DC, il PSI, il PSDI (nel 1970 come PSU), il MSI e il PRI (soltanto le prime tre delle quali, invece, sono sempre riuscite ad eleggere in Toscana propri rappresentanti alla Camera dei deputati, almeno finché si sono presentate<sup>9</sup>). Vi è sempre stato anche un rappresentante di un partito di matrice socialista (massimalista), espressione del PSIUP (nel 1970) o del PDUP (nel 1975 e nel 1980) o di DP (nel 1985 e nel 1990), che, invece, non hanno mai eletto, in Toscana, rappresentanti al Parlamento.

Il PLI è stato, invece, presente (con un consigliere) a legislature alternate: nella I, nella III e nella V (pur essendosi sempre presentato), riportando comunque risultati complessivamente migliori rispetto a quelli conseguiti, nella Regione, per le elezioni delle Camere<sup>10</sup>.

---

proprio a questo livello territoriale la loro maggiore forza), rendendo più difficile uno sviluppo degli stessi in una dimensione regionale. Sul punto cfr. S. BARTOLE – F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1997, 70 s.

9 Infatti, nelle elezioni del 1976 e del 1979 soltanto il PCI, la DC ed il PSI elessero deputati in Toscana (circostanza che, nel 1979, si verificò anche al Senato, dove, invece, nel 1976 era stato eletto un esponente della lista PLI-PRI-PSDI).

Il PCI, peraltro, avendo chiuso la propria esperienza politica nel 1991, non si presentò alle elezioni del 1992, quando, tuttavia, il PDS e “Rifondazione comunista” ottennero rappresentanza in entrambe le Camere (seppure, almeno alla Camera, con un numero di parlamentari che, anche sommati, non raggiungevano quelli del PCI, anche al suo “minimo storico”).

Quanto alle tornate elettorali comprese tra il 1972 e il 1992, diverse da quelle del 1976 e del 1979, invece, elesse almeno un rappresentante alla Camera anche il MSI (che ne ebbe due nel 1972 e nel 1992, ottenendo anche un senatore nel 1972, nel 1987 e nel 1992), mentre il PRI elesse un deputato nel 1972 e due nel 1983 e nel 1992 (ottenendo un rappresentante in Senato anche nel 1992, mentre nel 1983 aveva ottenuto un senatore la lista PLI-PRI-PSDI e nel 1983 quella PLI-PRI); il PSDI uno nel 1972 (quando elesse anche un senatore). Infine, nel 1992 – quando la disgregazione politica era ormai del tutto evidente – in Toscana furono eletti anche, per la prima volta, un deputato del PLI, oltre che un deputato “verde” e – cosa ancor più rimarchevole – ben due deputati della “Lega nord” (al Senato avendo, invece, ottenuto rappresentanza PDS, DC, PSI, PRC, PRI e MSI).

10 Nelle elezioni per il rinnovo delle Camere, infatti, il PLI dovette attendere le elezioni del 1992 per avere un deputato (mentre al Senato un seggio era arrivato al massimo per liste di cui il PLI faceva parte assieme ad altri partiti c.d. “laici minori”, nel 1976 e nel 1983: cfr. nota precedente).

Nelle ultime due legislature del periodo considerato hanno ottenuto rappresentanza in Consiglio anche i “Verdi”, eleggendo un consigliere nel 1985 e due nel 1990, quando fu eletto anche un rappresentante della lista “Caccia – Pesca – Ambiente”.

L'ultima legislatura considerata, apertasi a seguito delle elezioni del 1990, è stata, in effetti, quella che ha fatto registrare una maggiore disarticolazione del quadro politico, essendovi rappresentate dieci liste, contro le sette della II e della III e le otto della I e della IV, e risultando praticamente la prima in cui i quattro quinti del Consiglio non erano occupati da consiglieri del PCI e della DC, anticipando così quello che sarebbe stato il quadro risultante dalle elezioni per le Camere nel 1992<sup>11</sup>.

Il PCI, infatti, è sempre rimasto di gran lunga la prima forza politica della Regione, con una rappresentanza in Consiglio che passò dai 23 consiglieri del 1970 ai 25 delle tre successive legislature, con un sensibile ridimensionamento nella V legislatura, quando i suoi eletti furono 22 e la percentuale di consenso scese per la prima volta al di sotto del 40%, descrivendo così un andamento non dissimile da quello che può registrarsi, per lo stesso partito, nelle elezioni della Camera dei deputati<sup>12</sup>, almeno con riferimento ai collegi della Toscana, seppure, generalmente il consenso di questo partito sia risultato maggiore nelle elezioni regionali che in quelle politiche<sup>13</sup>.

La DC, primo partito a livello nazionale (anche con riferimento al dato delle elezioni regionali, in cui pure il suo consenso è risultato, almeno fino ad un certo

---

11 In tale occasione, infatti, furono eletti senatori di sei liste (PDS, DC, PSI, “Rifondazione comunista”, PRI e MSI) e deputati addirittura di nove liste (PDS, DC, PSI, “Rifondazione comunista”, PRI, MSI, “Lega Nord”, PLI e “Verdi”).

12 Infatti, se i 19 seggi della Camera dei deputati conquistati in Toscana nel 1968 (v. *supra*, par. 2) furono mantenuti nelle elezioni del 1972, essi salirono poi a 21 nelle elezioni del 1979, 1979 e 1983, per ridiscendere a 19 in quelle del 1987.

13 Infatti, il PCI ebbe un risultato leggermente migliore nelle elezioni regionali del 1970 tanto rispetto alle politiche del 1968 quanto a quelle del 1972, ma crebbe poi molto significativamente nelle elezioni regionali del 1975 (con un aumento di poco meno del 6% rispetto alle precedenti regionali, e di oltre il 6% rispetto alle elezioni politiche del 1972). Se tale tendenza trovò conferma nell'ulteriore lieve incremento di voti nelle elezioni per le Camere del 1976, essa fu significativamente ridimensionata (con una perdita del 4% rispetto alle precedenti politiche e del 3% rispetto alle regionali del 1975) nelle elezioni anticipate del 1979, ma le votazioni regionali del 1980 segnarono una nuova ripresa del PCI (pur in flessione di circa il 2% rispetto a cinque anni prima). Tale segnale, tuttavia, fu smentito nelle elezioni politiche del 1983, in cui il PCI perse ancora tornando sotto il 30%, recuperando però alcuni decimali – e tornando quindi sopra tale soglia – nelle elezioni regionali del 1985. Le successive elezioni politiche del 1987 fecero registrare un'ulteriore riduzione del consenso del PCI che per la prima volta non fu recuperata nelle successive elezioni regionali del 1990 (ultima competizione elettorale di dimensione sostanzialmente nazionale in cui il partito si è presentato), in cui, superando di poco il 24% dei voti, conseguì uno dei peggiori risultati della sua storia, segno inequivocabile di una crisi irreversibile.

punto, più ridotto<sup>14</sup>), è sempre rimasta, invece, in Toscana, ben distanziata al secondo posto, dove riuscì a superare il 30% soltanto nel 1970, quando ottenne 17 consiglieri, poi ridotti a 15 nella II e III legislatura e quindi a 14 nella IV e nella V.

Un cammino inverso fu compiuto da quello che, in Toscana come in Italia, è sempre risultato, in questo periodo, il terzo partito, il PSI, passato dai 3 consiglieri della prima legislatura ai 4 della II ai 5 della III e della IV, ai 6 della V, con un incremento così anche più significativo di quello che, almeno nella Regione Toscana, il partito fece registrare nelle elezioni della Camera dei deputati<sup>15</sup>.

14 Tale considerazione, in realtà, pare corretta almeno fino alla seconda metà degli anni Ottanta, pur dovendosi forse precisare che su questo dato regionale può almeno in parte influire il mancato conteggio dei voti di alcune Regioni a Statuto speciale (in cui le elezioni si svolgevano in momenti diversi), a partire dalla Sicilia, in cui questo partito era particolarmente forte. In ogni caso, la maggiore debolezza a livello regionale si riscontra, sin dalle elezioni del 1970, quando la DC registrò una flessione di circa l'1,3%, rispetto al dato delle elezioni della Camera nel 1968. Se tale flessione fu in gran parte recuperata nelle successive elezioni politiche del 1972, le regionali del 1975 riportarono il partito a livelli sempre superati dopo le votazioni per la Costituente nel 1946 (35,27%). Tale modesto risultato fu significativamente recuperato nelle elezioni politiche del 1976 (in cui, in particolare, il risultato sarà alla Camera sostanzialmente identico a quello del 1972 e al Senato anche superiore) e poi sostanzialmente mantenuto in quelle del 1979, mentre, nel 1980, la DC, pur con una prestazione migliore rispetto a quella delle precedenti regionali, mostrò di nuovo un significativo calo rispetto alle due precedenti elezioni politiche.

Soltanto nelle elezioni per il rinnovo delle Camere nel 1983 la DC, che toccò il suo "minimo storico", rimanendo al di sotto del 33%, ebbe, per la prima volta, un risultato peggiore delle precedenti regionali e, in realtà, anche delle successive, tornando, con le elezioni per il rinnovo dei Consigli, nel 1985, a superare – seppur di pochissimo – il 35%. La conferma che il partito non legava più i suoi peggiori risultati alle consultazioni regionali giunse con le elezioni del 1987, quando, pur recuperando qualcosa rispetto al cattivo risultato del 1983, ottenne comunque un consenso inferiore rispetto alle precedenti regionali. L'ulteriore calo nelle elezioni regionali del 1990 (comunque non ai livelli delle politiche del 1983) non sembra altro che la conferma di un'irreversibile crisi che trovò il suo compimento nelle elezioni politiche del 1992, con la DC ormai al di sotto del 30%, che di lì a poco deciderà di trasformarsi in PPI, senza mai tornare a percentuali neanche lontanamente paragonabili a quelle che l'antica sigla aveva ottenuto per circa quarantacinque anni.

15 In tale contesto, infatti, il PSI vide, in realtà, erodersi il proprio consenso negli anni Settanta, eleggendo soltanto 3 deputati, nei collegi Toscani della Camera, nelle votazioni del 1972 e del 1976, arrivando, però, a 4, nel 1979, fino ai 5 del 1983, 1987 e 1992 (senza, comunque, più raggiungere il livello di rappresentanza del 1953, 1958 e 1963, su cui cfr. *supra*, par. 2).

Il PSI, d'altronde, per molti anni, aveva ottenuto, a livello regionale, un risultato migliore rispetto alle elezioni politiche più prossime. Infatti, se nelle elezioni regionali del 1970, la sua percentuale di consenso era risultata, complessivamente considerata, del 10,42%, per le elezioni della Camera del 1972, essa scese al 9,61%, mentre nelle successive regionali (1975) risalì all'11,97%, ma il consenso ricevuto per le votazioni della Camera fu poi solo del 9,64%, nel 1976, e del 9,81%, nel 1979. Soltanto un anno dopo, però, alle regionali del 1980 il PSI ottenne un consenso del 12,69%, ridotto all'11,44% nelle elezioni della Camera del 1983, ma risalito al 13,68% nelle successive elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali del 1985. Soltanto nelle elezioni politiche del 1987, per la prima volta, il consenso alla Camera, raggiungendo il 14,27%, superò quello delle precedenti regionali, anticipando così l'ulteriore

In una delle Regioni più “rosse” non è tuttavia mai mancata una rappresentanza di destra. Se, infatti, nell’unica occasione in cui si presentarono, non ottennero seggi i monarchici, andò meglio ai “missini”, che ebbero sempre almeno un consigliere (ma due nel 1975 e nel 1985), mentre non sempre riuscirono ad eleggere in Toscana parlamentari<sup>16</sup>. Potrebbe forse notarsi come il MSI abbia ottenuto due seggi proprio nelle legislature in cui il PLI è rimasto fuori dal Consiglio regionale<sup>17</sup>. Infatti, seppure le ideologie di fondo dei due partiti fossero davvero molto distanti, nel contesto italiano della seconda metà del XX secolo, essi hanno rappresentato (in parte con la DC, che, però, costituiva una realtà particolarmente complessa) le forze politiche cui ha maggiormente guardato l’elettorato conservatore.

Tra i partiti “minori”, come abbiamo detto, hanno sempre avuto una rappresentanza in Consiglio regionale il PSDI ed il PRI (il primo dei quali, in realtà, elesse addirittura tre consiglieri nel 1970, per passare a due nel 1975 e quindi ad uno in tutte le successive tornate fino al 1990), che, invece, non sempre hanno eletto, nella Regione, propri esponenti in Parlamento<sup>18</sup>.

Ciò che tuttavia può maggiormente interessare è notare come i partiti che esprimevano la maggioranza a livello nazionale non l’abbiano mai ottenuta in Toscana. Anche, infatti, sommando l’intero “pentapartito” – che pure si realizzò a livello nazionale soltanto nel 1979 – i seggi del medesimo, dopo avere toccato giusto la metà (25 su 50) nel 1970, sono scesi a 22 nella II legislatura, risalendo solo a 23 nella III, per ridiscendere quindi a 21 nella IV e fermandosi di nuovo a 23 nella V (pur a fronte del sensibile indebolimento del PCI).

Gli Esecutivi della Regione, quindi, sono sempre stati, nella fase del proporzionale, di sinistra, a composizione PCI (PDS nell’ultima parte della V legislatura)-PSI (con l’aggiunta del PSIUP nella I legislatura e del PSDI nella IV e nella V).

Può essere da rimarcare come il PCI, pur essendo di gran lunga il primo partito nella Regione, non abbia espresso il Presidente fino al 1983 (a soli otto anni dalla

---

crescita nelle votazioni per i Consigli regionali del 1990, quando giunse a superare il 15%, riducendosi poi di circa l’1,5% nelle elezioni politiche del 1992.

16 Il MSI aveva eletto in Toscana addirittura due deputati nel 1972, non ottenendo, però, seggi nelle due elezioni successive, e tornando a eleggere poi un deputato nel 1983 e nel 1987 e di nuovo due nel 1992 (al Senato, invece, aveva eletto in Toscana un componente nel 1972, nel 1987 e nel 1992).

17 Sui risultati del PLI nelle elezioni politiche cfr., invece, *supra* nota 10.

18 In particolare, mentre il PSDI, dopo il 1972, quando elesse ben due deputati e un senatore in Toscana, non ha più visto eleggere propri parlamentari (se escludiamo l’elezione di un senatore della lista PSDI-PRI-PLI nel 1976 e la partecipazione, sempre al Senato, ad una lista con socialisti e radicali che ottenne due senatori), il PRI eleggeva un deputato nel 1972 e due nel 1983 e nel 1992 (mentre al Senato otteneva un rappresentante la lista PSDI-PRI-PLI nel 1976, uno la lista PLI-PRI nel 1983, e, infine, uno proprio il PRI nel 1992).

sua chiusura)<sup>19</sup>, quando, nel corso della III legislatura, a seguito delle dimissioni del socialista Mario Leone (succeduto nel corso della II legislatura al primo Presidente della Toscana, il socialista Lelio Lagorio), venne eletto Gianfranco Bartolini, poi confermato nella IV legislatura e quindi seguito, nella V, da Marco Marcucci (PCI/PDS) e Vannino Chiti (PDS).

#### **4. Il nuovo sistema elettorale regionale “a Costituzione invariata”: la l. n. 43/1995**

Successivamente, come noto, sotto l’impulso della trasformazione delle altre leggi elettorali degli organi rappresentativi ai vari livelli territoriali (prima quella degli enti locali e quindi quelle delle Camere), si pose mano anche alla riforma della legge elettorale regionale (che costituiva uno dei punti fondamentali su cui il neo-costituito Governo Dini chiese la fiducia alle Camere).

Così, in prossimità delle elezioni per il rinnovo dei Consigli, nel 1995, fu approvata la l. n. 43/1995, la quale prevede un sistema assai complesso. In particolare, i quattro quinti dei consiglieri sono eletti nell’ambito di liste provinciali concorrenti, con il sistema proporzionale come disciplinato dalla l. n. 108/1968 (con possibilità quindi di esprimere la preferenza per uno dei candidati). Per essere ammesso alla ripartizione dei seggi, tuttavia, un gruppo di liste (cioè l’insieme delle liste presentatesi nelle diverse Circoscrizioni con lo stesso simbolo) deve avere superato, a livello regionale, il 3% dei voti, potendo, in realtà, ottenere rappresentanza anche se, pur essendo rimasto al di sotto di questa soglia, sia collegato ad una lista regionale che ha ottenuto il 5% dei voti<sup>20</sup>. Il restante 20% dei consiglieri è eletto sulla base di liste regionali bloccate, con funzione di “premio” per assicurare alle forze politiche prevalenti una maggioranza in Consiglio e quindi la possibilità di formare un Esecutivo. Tale percentuale, infatti, è attribuita interamente alla lista regionale che ottiene più voti, salvo che i gruppi di liste provinciali collegati alla stessa abbiano ottenuto almeno il 50% dei seggi. In tal caso, infatti, la lista regionale vincente ottiene soltanto il 10% dei seggi regionali,

19 Ciò a differenza di quanto avvenne in Emilia-Romagna, dove il Presidente fu sempre espressione del PCI, fino al 1990 quando fu eletto alla Presidenza il socialista Boselli (1990-1993) e dell’Umbria, in cui il Presidente è stato sempre espressione del PCI, fino alla trasformazione di questo in PDS; mentre anche in Liguria, dopo una prima legislatura a presidenza DC vi fu la presidenza di esponenti del PCI tra il 1975 ed il 1980. Perfino il Lazio ebbe un Presidente comunista prima della Toscana: Maurizio Ferrara, tra il 1976 ed il 1977.

20 Ciò ha consentito, in effetti, un’amplissima rappresentanza, in alcune Regioni anche in grado di minare la stabilità governativa. Per quanto concerne la Toscana, la “clausola di salvezza” trovò applicazione, nel 1995, nell’ambito della coalizione vincitrice, per i Verdi (2,7%) ed i Laboristi (1,41%), mentre, nell’ambito della coalizione di centrodestra, per il CCD (2,49%). Nelle elezioni del 2000, della medesima clausola beneficiarono ancora i Verdi (2,16%) e la lista SDI-PRI (1,86%), all’interno del centrosinistra, e CCD (2,07%) e CDU (2,08%), nello schieramento di centrodestra.

mentre il restante 10% è redistribuito, in proporzione ai voti ottenuti, ai gruppi di liste provinciali collegati ad altre liste regionali. Infine, qualora (a causa della particolare modestia del risultato dei gruppi di liste provinciali collegati alla lista regionale prevalente), anche a seguito dell'attribuzione del 20% di premio di maggioranza, la somma dei seggi ottenuti dai gruppi di liste provinciali e dalla lista regionale cui sono collegate non corrisponda comunque al 55% o al 60% degli stessi, i consiglieri sono aumentati fino al raggiungimento del 55%, se la lista regionale ha ottenuto meno del 40% dei voti, o fino al 60%, se, invece, ha superato tale percentuale.

Con l'entrata in vigore della l. n. 43/1995 si intese realizzare, quindi, anzitutto la stabilità governativa (peraltro mai mancata in Toscana), assicurando comunque alla coalizione vincitrice una maggioranza ed inserendo anche una norma c.d. "antiribaltone"<sup>21</sup>, oltre che consentendo, pur senza poterlo espressamente richiedere "a Costituzione invariata" (considerato quanto allora stabilito all'art. 122 Cost.), una sostanziale elezione diretta del Presidente della Regione, essendo inteso che i candidati alla carica erano i "capilista" delle diverse liste regionali (che dovevano comunque poi essere eletti dai Consigli regionali fino alla revisione dell'art. 122 Cost.).

Tale sistema elettorale, che, pur non privo di problemi di funzionamento, pare avere dato complessivamente buoni risultati, soprattutto a seguito del suo inserimento nel nuovo quadro costituzionale (delineato, per quanto in questa sede interessa soprattutto dalla l. cost. n. 1/1999)<sup>22</sup>, ha trovato applicazione, in Toscana, nelle elezioni del 1995 e in quelle del 2000, ma in queste ultime con l'espressa previsione dell'elezione diretta del Presidente della Regione.

#### 4.1. Le elezioni del Consiglio regionale toscano nel 1995

A seguito delle prime elezioni svoltesi con il nuovo sistema elettorale, il 23 aprile 1995, la Toscana confermò una maggioranza consiliare di centrosinistra, riunita sotto le insegne della coalizione "Toscana democratica", guidata da Vannino Chiti (Presidente uscente e capolista della lista regionale), in cui deve segnalarsi la pre-

21 Si trattava dell'art. 8 della l. n. 43 del 1995 – in base al quale «se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio» (in merito a tale disposizione sia consentito rinviare a A. PERTICI, *La norma "antiribaltone" ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 1998, 1055 ss.) – poi, come noto, superato dall'introduzione, a seguito della riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 1/1999, nell'art. 126 Cost., della regola del *simul stabunt simul cadent*.

22 Sul punto cfr. M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, 69 ss., che mette appunto in evidenza come, in realtà, la stabilizzazione degli Esecutivi regionali sia derivata, in ultima analisi, più che dalla nuova legge elettorale dalla riforma costituzionale che ha introdotto la regola del *simul stabunt simul cadent*.

senza della “Lega nord”<sup>23</sup> (che, tuttavia, con lo 0,70% dei voti non ottenne consiglieri) e l’assenza del “Partito della Rifondazione Comunista”<sup>24</sup>. Il risultato della coalizione fu decisamente positivo, avendo ottenuto la lista regionale il 50,12% e le liste collegate il 52,81% dei voti<sup>25</sup>. Le percentuali raggiunte non consentirono, tuttavia, ai gruppi di liste provinciali di ottenere il 50% dei consiglieri (risultando questi 23 su 50) cosicché la lista regionale “Toscana democratica” si vide attribuire l’intero “premio”, eleggendo tutti i candidati in essa compresi.

La coalizione di centrodestra, guidata da Paolo Del Debbio, ottenne, per lista regionale, il 36,05% dei voti, mentre i gruppi di liste collegati (“Forza Italia – Polo popolare”, “Alleanza nazionale” e CCD) si fermarono al 34,77%, eleggendo complessivamente 13 consiglieri<sup>26</sup>.

Fuori da questi due principali schieramenti politici si presentarono il “Partito

---

23 La “Lega nord”, che alla fine del 1994 era uscita dalla coalizione di centrodestra a livello nazionale (causando le dimissioni del primo Governo Berlusconi), nelle elezioni regionali del 1995, si era presentata da sola in Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna e Marche, aderendo, invece, ad una coalizione (di centrosinistra) soltanto in Toscana. Il suo risultato in quest’ultima Regione, tuttavia, risultò davvero molto modesto soprattutto se paragonato a quello riportato, nel medesimo ambito territoriale, nelle due precedenti elezioni per la Camera dei deputati. Infatti, come già detto, la “Lega nord” aveva eletto due deputati nelle ultime elezioni con il proporzionale, nel 1992, ed un deputato nella lista proporzionale, nel 1994.

24 Delle quindici Regioni in cui si svolsero le elezioni nel 1995, in sette (Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Puglia) il “Partito della Rifondazione Comunista” faceva parte della coalizione di centrosinistra, mentre in otto (oltre alla Toscana, Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Basilicata e Calabria) si presentava da sola.

25 In particolare: PDS, 40,88% (19 consiglieri); Popolari-Patto dei democratici – Liberali, 6,35% (2 consiglieri); Verdi, 2,70% (1 consigliere); Laburisti 1,41% (1 consigliere); PRI, 0,77%; Lega nord, 0,70%, queste ultime due liste non avendo quindi ottenuto seggi. In proposito, può constatarsi come il risultato del PDS in tale circostanza fu molto migliore di quello riportato dallo stesso partito, nella circoscrizione Toscana, nelle elezioni per la Camera dei deputati dell’anno precedente (quando il consenso si fermò al 33,65%) come di quelle dell’anno successivo (quando ottenne il solo 34,75%). I “popolari”, invece, avevano ottenuto un risultato migliore, in Toscana, alle politiche del 1994 (8,31%) ma peggiore in quelle del 1996 (5,71%) mostrando una linea discendente del partito. Quanto ai “Verdi”, invece, il consenso alle regionali risultava migliore di quello riportato, nella circoscrizione Toscana, nelle elezioni della Camera sia del 1994 (2,36%) che nel 1996 (1,98%).

26 In particolare i risultati furono: “Forza Italia – Polo popolare”, 19,13% (7 consiglieri); “Alleanza nazionale”, 13,15% (5 consiglieri); CCD, 2,49%, ammesso, quindi, come abbiamo visto, soltanto perché la lista regionale cui era collegato aveva superato il 5% dei voti (1 consigliere).

Confrontando tali risultati con quelli riportati, nella circoscrizione Toscana, nelle elezioni per la Camera dei deputati del 1994 e del 1996, notiamo come “Forza Italia” fosse un partito in costante crescita, essendosi attestato, nel 1994, al 16,41% e, nel 1996, al 20,57%, proprio come “Alleanza nazionale” che riportò un consenso del 10,89% nel 1994 e del 15,66% nel 1996. Il CCD, invece, non presente nel 1995, ottenne, nel 1996, presentandosi con il CDU, il 4,77% dei voti della circoscrizione Toscana.

della Rifondazione comunista” e la “Lista Pannella”, soltanto la prima delle quali ottenne però rappresentanza in Consiglio<sup>27</sup>.

## 5. La riforma costituzionale del 1999 e l’elezione diretta del Presidente della Regione

Come ricordavamo, la nuova legge elettorale regionale non aveva potuto prevedere l’elezione diretta del Presidente della Regione, secondo il modello adottato pochi anni prima (con l. n. 81/1993) per gli enti locali, in considerazione della previsione dell’art. 122, ultimo comma, Cost., in base al quale questi, come gli altri membri della Giunta, doveva essere eletto dal Consiglio. Quindi, nel 1995, i Presidenti delle Regioni dovettero essere eletti dai Consigli, i quali, tuttavia, si attennero, almeno in prima battuta, all’indicazione politica in base alla quale il capolista della lista regionale vincente era considerato il candidato ad assumere la carica di Presidente della Regione. Tuttavia, nel corso della legislatura (allo scadere del periodo interessato dalla norma c.d. “antiribaltone”<sup>28</sup>), si ebbero, in più Regioni, sostituzioni del Presidente<sup>29</sup>, che non sarebbero state, invece, praticabili

---

27 Infatti, il “Partito della Rifondazione comunista” ottenne il 12,4% dei voti per la lista regionale (guidata da Luciano Ghelli) e l’11,1% a livello circoscrizionale, eleggendo 4 consiglieri. Il partito migliorava così il proprio consenso rispetto alle elezioni per la Camera del 1994 (quando si era attestato, in Toscana, al 10,13%), ottenendo, invece, un consenso molto vicino a quello delle successive elezioni del 1996 (quando si attestò in Toscana sul 12,45%). La “Lista Pannella – Riformatori” ottenne l’1,43% per la lista regionale (guidata da Vincenzo Donvito) e l’1,32% a livello circoscrizionale, con esclusione, quindi, dal Consiglio, conseguendo un risultato ben peggiore di quello riportato dalla “Lista Pannella” nel 1994 (quando nella circoscrizione Toscana i consensi furono pari al 3,78%) e, seppur di poco, anche di quello ottenuto dalla “Lista Pannella-Sgarbi” nel 1996 (1,92%).

28 Su cui cfr. *supra*, nota 21.

29 Il primo caso si realizzò, in realtà, in Emilia-Romagna, non per difficoltà politiche della maggioranza o della Giunta, ma per la nomina – a meno di un anno dallo svolgimento delle elezioni – del Presidente della Regione Pier Luigi Bersani a Ministro dell’Industria del I Governo Prodi. Nonostante ci si trovasse nel periodo ancora interessato dall’applicazione della c.d. “norma antiribaltone”, si ritenne – correttamente – che questa non trovasse applicazione, non essendo venuto meno il rapporto di fiducia tra il Consiglio e la Giunta. Gli altri casi, invece, riguardarono la sostituzione dei Presidenti di alcune Giunte regionali per motivi di vera e propria crisi politica all’interno della maggioranza. Così, in Campania, il Presidente Rastrelli (a capo di una coalizione di centrodestra) dovette dimettersi nel 1999 per avere perso la maggioranza in Consiglio, che elesse, invece, un esponente del centrosinistra (Andrea Losco); in Molise si realizzò, nel 1998, un cambio di maggioranza che portò alla sostituzione del Presidente di centrosinistra Veneziale con un esponente del centrodestra, Michele Iorio, il quale, tuttavia, l’anno seguente fu nuovamente sostituito da Veneziale (con, quindi, un nuovo cambio di maggioranza); in Calabria, infine, nell’agosto del 1998, il Presidente Nisticò (di centrodestra) fu sostituito, a seguito di una crisi della propria maggioranza, dal collega di partito (“Forza Italia”) Caligiuri, rimasto però in carica pochi mesi, per essere poi a sua volta sostituito dal “popolare” Meduri, eletto dal centrosinistra, con conseguente mutamento della maggioranza consiliare.

in presenza della necessità di una vera e propria elezione diretta per accedere alla carica.

Tuttavia, prima dello svolgimento delle successive elezioni regionali, si ritenne di uscire dall'ambiguità della mera indicazione politica, per introdurre una formale elezione diretta dei Presidenti regionali. Fu così approvata la l. cost. n. 1/1999, modificativa degli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost. Per quanto in questa sede precipuamente può interessare, con questa revisione costituzionale è stato previsto, all'art. 122 Cost., da un lato, che ciascuna Regione ha il potere di disciplinare con propria legge il «sistema di elezione» (oltre che dei «casi di ineleggibilità e di incompatibilità») del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»<sup>30</sup>; d'altro lato, che «il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto» (provvedendo poi alla nomina e alla revoca degli assessori). All'art. 126 Cost., poi, è stata introdotta la regola del *simul stabunt simul cadent*, per cui «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio»<sup>31</sup>.

Le innovazioni apportate furono quindi molto significative, sia dal punto di vista della legge elettorale, che sarebbe potuta divenire diversa per ciascuna Regione (pur nel rispetto di alcuni principi fondamentali stabiliti con legge statale), che da quello specifico dell'elezione del Presidente della Regione, per la prima volta giungendosi, in Italia, alla diretta votazione sul vertice di un ente territoriale di tali dimensioni (vincendo così un forse mai sopito timore per derive populistiche ed autoritarie che ciò potrebbe determinare, ma che, in realtà, ben possono realizzarsi anche in assenza di qualunque diretta investitura). Certamente – come

30 Questa sarà poi la l. n. 165/2004, che detterà i seguenti principi per le leggi elettorali regionali:

- «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;
- b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la Regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta;
- c) divieto di mandato imperativo».

Sul punto sia consentito comunque rinviare *amplius*, per praticità, a A. PERTICI, sub *Art. 122*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, 2431 ss.

31 Per le indicazioni in merito ai ricordati punti della riforma costituzionale, può rinviarsi a A. PERTICI, sub *Art. 122*, cit.; C. DE FIORES, sub *Art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2480 ss.

abbiamo visto – le Regioni avrebbero potuto escludere l'elezione diretta del Presidente, ma ciò risultava politicamente molto difficile, una volta che la Costituzione aveva offerto questa possibilità. Infatti, tutte le Regioni hanno poi confermato l'elezione diretta del Presidente.

Poiché, tuttavia, l'approvazione della l. cost. n. 1/1999 era avvenuta soltanto pochi mesi prima dello svolgimento delle elezioni regionali del 2000, una norma transitoria stabilì che «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali [...], l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. È proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale».

Le elezioni del 2000 si svolsero, quindi, secondo le stesse modalità di quelle del 1995, con la differenza che il capolista delle diverse liste regionali era *formalmente* (e non solo *politicamente*) il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale e, quindi, che colui il quale – in quanto a capo della lista prevalente sulle altre – fosse risultato eletto non sarebbe poi potuto essere sostituito nel corso della legislatura.

### **5.1. Le elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Toscana nel 2000**

Nel 2000, quando per la prima volta era prevista una vera e propria elezione diretta del Presidente della Regione, la Toscana scelse ancora il centrosinistra, eleggendo alla Presidenza della Regione il “diessino” Claudio Martini (assessore alla sanità nella Giunta uscente), alla guida della coalizione “Toscana Democratica”, che ottenne il 49,55% dei voti, mentre le liste che lo sostenevano arrivavano al 50,3% (registrando così una flessione rispetto a cinque anni prima)<sup>32</sup>. Anche in

---

32 In particolare i DS ottennero il 36,29% (17 consiglieri), il PPI il 3,64% (1 consigliere), i “Democratici” il 3,3% (1 consigliere), i “Comunisti italiani” il 3,03% (1 consigliere), i “Verdi” il 2,16% (1 consigliere, grazie al loro inserimento in coalizione) e la lista “SDI-PRI” l'1,86% (1 consigliere, sempre grazie al loro inserimento in coalizione). L'UDEUR, invece, con lo 0,12% non ebbe rappresentanza in Consiglio.

Volendo confrontare tali dati con quelli delle elezioni politiche dell'anno successivo, con particolare riferimento ai dati della circoscrizione Toscana nelle votazioni per la Camera, notiamo come ancora una volta per i DS il risultato delle regionali fosse stato decisamente migliore, essendosi fermati l'anno successivo soltanto al 30,92%. Anche i “Comunisti italiani” peggiorarono rispetto alle regionali (arrivando soltanto al 2,3%), così come i “Verdi”, che, pur avendo formato con lo SDI la lista del “Girasole”, ottennero soltanto il 2%, riportando così un risultato ancor più modesto di quello conseguito da soli l'anno prima. Migliore il risultato della nuova formazione di centro, nell'ambito del centrosinistra, la “Margherita”, che, al suo esordio, riportò, nella circoscrizione Toscana, il 13,45% dei voti (superando la somma di “popolari”, “democratici” ed altre piccole formazioni centriste nelle precedenti elezioni regionali).

questo caso, poiché a seguito della attribuzione dei seggi ai gruppi di liste collegati alla lista “Toscana democratica” il numero di questi risultava inferiore al 50% (22 su 50), alla lista Regionale fu attribuito l’intero “premio”, pari al 20% dei seggi.

Può segnalarsi come dalla coalizione mancasse ancora il “Partito della Rifondazione comunista” (che, guidato dal ventiquattrenne Niccolò Pecorini, raggiunse il 7,7% dei consensi a livello regionale e il 6,71% a livello circoscrizionale)<sup>33</sup>, ciò rappresentando, nel panorama nazionale, a differenza di quanto era avvenuto cinque anni prima, un’assoluta eccezione<sup>34</sup>.

Il centrodestra, guidato questa volta dall’ex ministro Altero Matteoli, invece, ottenne risultati migliori rispetto al 1995, raggiungendo con la lista regionale il 40,27%, mentre la somma dei gruppi di liste collegati arrivava al 40,58%, contando su una coalizione assai più ampia rispetto a cinque anni prima<sup>35</sup>.

I “radicali”, presentatisi in quest’occasione con la “Lista Bonino” (guidata dall’europarlamentare Gianfranco Dell’Alba), ottennero un risultato sensibilmente migliore di quello delle elezioni precedenti (2,49% per la lista regionale e 2,07% per quelle circoscrizionali)<sup>36</sup>, ma ancora nessun seggio in Consiglio, non avendo superato la soglia di sbarramento, mentre davvero modesto fu il risultato d’esordio del “Partito umanista” (0,64% a livello regionale e 0,34% nelle circoscrizioni provinciali), mai più presentatosi.

---

33 Il dato pare sostanzialmente in linea con il 6,93% riportato dal partito nelle elezioni della Camera dei deputati dell’anno successivo, relativamente alla circoscrizione Toscana.

34 In tutte le altre quattordici Regioni a Statuto ordinario, infatti, “Rifondazione comunista” si era presentata all’interno della coalizione di centrosinistra. Pare peraltro da precisare come della coalizione “Toscana democratica”, nel 2000, facesse parte il “Partito dei comunisti italiani”, nato da una scissione del “Partito della Rifondazione comunista” a seguito della decisione della segreteria di questo partito di togliere la fiducia al primo Governo Prodi determinandone le dimissioni, nel 1998.

35 In particolare, oltre al rientro della “Lega nord” (passata, quindi, in Toscana, rapidamente dal centrosinistra, nella cui coalizione si era presentata nel 1995, al centrodestra), che ottenne lo 0,57%, si segnala l’ingresso del CDU, che raggiunse il 2,08% (unico dei nuovi alleati ad ottenere un consigliere), di una lista di socialisti e socialdemocratici (0,61%), del “Movimento autonomista toscano” (0,11%) e della lista “Liberal Sgarbi” (0,04%).

Quanto alle forze politiche che già avevano fatto parte della coalizione, “Forza Italia” ottenne il 20,22% (8 consiglieri), “Alleanza nazionale” il 14,87% (5 consiglieri) ed il CCD il 2,07% (1 consigliere).

Tra le forze politiche di centrodestra che avevano ottenuto rappresentanza in Consiglio, l’unica che ottenne poi un risultato migliore nella circoscrizione Toscana, nelle elezioni della Camera dell’anno successivo, fu “Forza Italia, che arrivò al 21,69%, mentre “Alleanza nazionale” scese al 13,04% e la lista composta da CCD e CDU si fermò al 2,27% (poco più di quanto ciascuna delle due formazioni aveva ottenuto l’anno precedente alle elezioni regionali).

36 Con un dato sostanzialmente in linea con quello riportato dalla medesima lista nelle elezioni della Camera dei deputati dell’anno successivo, relativamente alla Circoscrizione Toscana (2,04%).

## **6. La l.r. n. 25/2004 e le sue modificazioni con l.r. n. 50/2009**

Dopo le elezioni del 2000, il Consiglio regionale della Toscana procedette all'approvazione del nuovo Statuto regionale e quindi della nuova legge elettorale.

Il primo, quanto all'elezione del Consiglio, si limitava ad un rinvio alla legge elettorale regionale, aumentando, tuttavia, significativamente i consiglieri (da cinquanta a sessantacinque), mentre relativamente al Presidente della Giunta ne confermava l'elezione diretta, rinviando anche per questa alla legge elettorale regionale.

Quest'ultima fu quindi approvata poco dopo. Si tratta della l.r. n. 25/2004 – la quale, nel panorama nazionale, risulta probabilmente la più innovativa, pur continuando ad ispirarsi alla l. n. 43/1995 – poi completata dalle norme sul procedimento elettorale di cui alla l.r. n. 74/2004.

In particolare, la l.r. n. 25/2004 elimina le liste regionali, cosicché il tratto comune della coalizione viene dato esclusivamente dal collegamento con il candidato Presidente. Le liste sono soltanto quelle circoscrizionali (provinciali), composte da (uno o due, in tal caso di sesso diverso) candidati regionali e da un numero di candidati provinciali variabile in proporzione alla popolazione residente (almeno un terzo dei quali deve essere di diverso genere). È peraltro possibile che i candidati regionali si presentino anche come candidati provinciali seppure in un massimo di due circoscrizioni. Le liste sono bloccate, essendo eliminato il voto di preferenza (parzialmente – e comunque solo eventualmente – compensato dalla previsione legislativa sulle elezioni primarie, di cui diremo tra poco).

Risulta eletto, in primo luogo, il candidato Presidente che ha ottenuto il maggior numero di voti, essendo ancora possibile il voto disgiunto, espresso, cioè, per un candidato Presidente ed una lista al medesimo non collegata.

Successivamente vengono assegnati i seggi ai gruppi di liste che abbiano ottenuto almeno il 4% dei consensi (con innalzamento, quindi della soglia prevista dalla l. n. 43/1995), che si riduce all'1,5% nel caso in cui il candidato alla Presidenza cui la lista si collega abbia conseguito una percentuale almeno pari al 5% dei voti (caso per il quale la l. n. 43/95 non prevede alcuno sbarramento).

La coalizione di liste (o il gruppo di liste non unito in coalizione) collegata al candidato eletto Presidente ottiene una percentuale di seggi pari almeno al 55%, qualora i suffragi espressi per il Presidente risultino inferiori al 45%, o invece pari al 60%, se i voti conquistati dal Presidente sono stati più del 45%. Tali premi di maggioranza non scattano, naturalmente, se la coalizione (o il gruppo di liste) ha già raggiunto suddette percentuali. In ogni caso, la coalizione vincitrice non può ottenere più del 65% dei seggi, potendosi procedere, quindi, se del caso, anche ad una riduzione degli stessi.

Da segnalare che, in considerazione della opportunità di dare a tutti i territori provinciali una rappresentanza in Consiglio (cosa che con la legge n. 43/1995 non è assicurata, essendosi verificato proprio in Toscana uno dei casi di mancata elezione di qualunque consigliere di una delle circoscrizioni provinciali<sup>37</sup>), la nuova legge prevede altresì che, qualora, dopo l'assegnazione dei seggi ai candidati delle diverse liste provinciali, si riscontri che, nell'ambito di un territorio provinciale, nessuno è stato eletto, risulta eletto un candidato della lista che, in quella circoscrizione, ha ottenuto più voti, con conseguente sottrazione dall'ultimo seggio assegnato nelle circoscrizioni per il gruppo di liste interessato.

La prima applicazione della legge, nelle elezioni del 2005 (su cui ci soffermeremo nel prossimo paragrafo), mise in evidenza l'opportunità di alcuni aggiustamenti, posti in essere con la l.r. n. 50/2009.

In primo luogo, essa sancisce una riduzione del numero dei consiglieri, poi appropriatamente oggetto di modifica statutaria (l. st. n. 1/2010), da sessantacinque a cinquantatré, più il Presidente della Giunta e il candidato alla carica di Presidente che ha ottenuto il numero di voti immediatamente inferiore (tornandosi così a livelli simili a quelli precedenti all'approvazione del nuovo Statuto).

Per quanto poi in questa sede più interessa, deve segnalarsi l'eliminazione della doppia soglia di sbarramento, essendosi portata per tutte le liste, a prescindere dal risultato della relativa coalizione, al 4%, e la possibilità che il numero dei candidati regionali arrivi fino a cinque (anziché a due), essendo necessario che entrambi i generi siano comunque rappresentati. Più nello specifico, poi, relativamente ai metodi di calcolo, si segnala la eliminazione della "formula Adams" (che consentiva a tutte le liste che avessero superato la soglia di sbarramento di ottenere comunque un seggio) e la distribuzione dei seggi stessi col "metodo d'Hondt".

Pare peraltro da ricordare come la Regione Toscana abbia disciplinato con legge (n. 70/2004) anche le elezioni primarie, per la selezione dei candidati alle elezioni, seppure quest'ultima non abbia avuto, per il momento, largo impiego, essendo stata utilizzata soltanto da forze di centrosinistra, peraltro per la selezione di candidati nelle liste e mai, invece, per quella del candidato alla Presidenza<sup>38</sup>.

---

37 In particolare, nelle elezioni del 2000, nessun consigliere era stato eletto nella provincia di Massa Carrara. L'unico caso analogo che si ricorda, in realtà, è relativo alla stessa tornata elettorale, con riferimento alla Provincia di Rieti nelle elezioni per il Consiglio regionale del Lazio.

38 In tema cfr. F. CLEMENTI – A. VANNUCCI, *In Toscana Rossi e il centrosinistra unito vincono con il 60% dei voti*. *Exploit di Lega e Italia dei valori*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

## 6.1. Le elezioni del 2005 e del 2010

Alle elezioni del 2005, svoltesi, come abbiamo visto, in base alla l.r. n. 25/2004, fu confermato alla Presidenza della Regione il Presidente uscente Claudio Martini, che, con un rilevante incremento dei voti rispetto a cinque anni prima, ottenne 57,37%, mentre alla coalizione di liste che lo sostenevano (più “corta” di quella di cinque anni prima) andò il 56,7% dei voti (essendo possibile – come detto – il voto disgiunto)<sup>39</sup>.

Mentre “Rifondazione comunista”, ancora fuori dal centrosinistra, in ciò costituendo sempre un’eccezione nel panorama nazionale, si attestava complessivamente su percentuali non molto superiori a quelle delle precedenti elezioni<sup>40</sup>, il centrodestra, che candidava alla Presidenza Alessandro Antichi, registrava un forte arretramento, pari ad oltre sette punti percentuali (il candidato Presidente ottenne, infatti, il 32,84% dei voti, mentre la somma delle liste circoscrizionali di partito il 33%)<sup>41</sup>.

---

39 In particolare, la lista “Uniti nell’Ulivo” (in qualche modo “prototipo” del PD) ottenne il 48,77% (33 consiglieri); i “Comunisti italiani” il 4,27% (3 consiglieri); i “Verdi” il 2,78% (2 consiglieri, grazie al loro collegamento in coalizione di cui beneficiavano, quindi, per la terza volta consecutiva) e “l’Italia dei valori” lo 0,88% (nessun consigliere, essendo rimasta al di sotto di ogni soglia).

I risultati di tali partiti risultano, peraltro, generalmente destinati a ridursi significativamente nelle elezioni politiche dell’anno successivo per la Camera dei deputati, quando, nella circoscrizione Toscana, la lista de “l’Ulivo” si ferma al 43,26% (con una riduzione, quindi, di oltre 5 punti), i “Comunisti italiani” ottengono il 3,44% ed i “Verdi” l’1,76%, mentre solo l’ “Italia dei valori” accresce (anzi, quasi raddoppia) i propri consensi raggiungendo l’1,45%.

Il miglior risultato della coalizione di centrosinistra (che nella circoscrizione Toscana raggiunge, nelle elezioni della Camera del 2006, il 61,75% dei consensi) dipende quindi essenzialmente dal fatto che essa è in questa occasione molto più ampia, facendone parte, in particolare “Rifondazione comunista” (che ottiene l’8,2% dei consensi).

40 In particolare, se il candidato alla Presidenza, Luca Ciabatti otteneva il 7,33%, in realtà arretrando rispetto al risultato del 7,7% ottenuto da Pecorini nel 2000, la lista passava dal 6,71% del 2000 all’8,2% (5 consiglieri), dato che risulterà confermato, nella circoscrizione Toscana, anche per le elezioni della Camera dell’anno successivo. Quindi, probabilmente, nel 2005, una parte degli elettori di “Rifondazione comunista” avevano preferito votare per la Presidenza il candidato del centrosinistra, non sembrando loro avere quello collegato alla loro lista reali possibilità di vincere.

41 In particolare, “Forza Italia” ottenne il 17,19% (10 consiglieri); “Alleanza nazionale” il 10,88% (7 consiglieri); l’UDC il 3,66% (3 consiglieri, grazie al suo inserimento in coalizione come già era avvenuto per CCD e CDU) e la “Lega Nord” l’1,27%, rimanendo quindi ancora esclusa dal Consiglio.

Tra queste forze politiche, per le quali – come vedremo meglio nel par. 7 – le elezioni regionali del 2005 rappresentano, in generale, un passaggio tra i più difficili, nelle elezioni per la Camera dei deputati dell’anno successivo, nell’ambito della circoscrizione Toscana, due riusciranno ad incrementare i propri consensi (“Alleanza nazionale” salendo al 12,57% e l’UDC al 5,89%), mentre le altre due lo ridurranno ulteriormente (“Forza Italia” ottenendo il 16,93% e la “Lega nord” l’1,08%).

Anche in questo caso, quindi, il miglior risultato della coalizione (che raggiunge il 38,25%) si

Tra le altre liste, non ne figurava, nel 2005 (a differenza di quanto era avvenuto nelle due precedenti elezioni), alcuna riconducibile ai “radicali”, essendovi, invece, la lista “Socialisti-Laici-Liste civiche” (con l’1,45% di consenso per il candidato Presidente e qualche decimale in meno al gruppo di liste) e “Alternativa sociale – Alessandra Mussolini” (il cui candidato Presidente raggiungeva appena l’1%, mentre il gruppo di liste rimaneva addirittura al di sotto)<sup>42</sup>.

Con le elezioni del 2010 – svoltesi, secondo quanto abbiamo detto nel precedente paragrafo, ancora con il sistema previsto dalla l. n. 25/2004, ma come novellato dalla l. n. 50/2009 – i toscani hanno rinnovato una piena fiducia al centrosinistra, eleggendo alla Presidenza il candidato di “Toscana Democratica”, Enrico Rossi (assessore alla sanità uscente), con il 59,7% dei voti, che ha rappresentato uno dei risultati più elevati nel panorama nazionale, attribuendo alle liste che lo sostenevano il 60,7%. Per la prima volta la candidatura è stata sostenuta anche dal “Partito della Rifondazione comunista”, presentatasi, insieme al “Partito dei comunisti italiani”, sotto le insegne della “Federazione della sinistra”, in una lista comprensiva anche dei “Verdi” (che ha raggiunto il 5,3% dei consensi). Tale lista era una delle quattro collegate alla candidatura di Rossi: le altre erano quella del PD, che – al suo debutto alle elezioni regionali – ha ottenuto il 42,2%, la percentuale più elevata dell’intero panorama nazionale<sup>43</sup>; l’”Italia dei Valori”, che, con il 9,42% (contro – pare da sottolineare – lo 0,88% del 2005), ha potuto fare per la prima volta il suo ingresso nel Consiglio regionale toscano, ed infine “Sinistra, ecologia e libertà”, che, avendo conquistato il 3,82% dei consensi, in virtù, della modifica delle soglie di sbarramento di cui alla l. n. 50/2009, è rimasta – seppur per pochi decimali – esclusa dal Consiglio<sup>44</sup>.

---

deve, in qualche misura, anche al maggior numero di forze politiche che vi partecipano, pur tutte inferiori all’1%.

42 Per un completo quadro dei risultati delle elezioni regionali del 2005 si rinvia altresì al fascicolo dell’Ufficio e osservatorio elettorale regionale, *Le elezioni regionali del 3 e 4 aprile 2005 in Toscana. Risultati, confronti e prime analisi*, a cura di A. FLORIDIA, in *www.Regione.toscana.it*. Per un commento cfr. poi anche F. CLEMENTI, *Toscana: elezioni regionali del 3 e 4 aprile 2005*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2005.

43 L’unica altra Regione in cui il PD supera ancora il 40% dei voti è l’Emilia-Romagna, dove raggiunge il 40,6%.

44 I consiglieri di maggioranza sono quindi, oltre naturalmente al Presidente, 24 del PD, 5 dell’”Italia dei valori” e 3 della lista “Federazione della Sinistra e Verdi”. Volendo confrontare tali risultati con quelli delle elezioni politiche più prossime dobbiamo, in questo caso, fare riferimento non a quelle immediatamente successive, come abbiamo fatto in precedenza, ma, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, a quelle precedenti, svoltesi nel 2008.

Rispetto a queste il PD, che aveva allora raccolto, nella Regione Toscana il 46,83% dei voti, risulta in evidente calo (anche considerando che, in tale occasione, si presentavano al proprio interno anche i “radicali”), l’”Italia dei valori”, invece, avendo raccolto alle elezioni per la Camera, il 3,42% in Toscana, risulta in fortissima crescita, così come in crescita risultano le forze più di sinistra, considerato che la “Sinistra arcobaleno” aveva ottenuto, nel 2008, nella

Il debole risultato del centrodestra, la cui candidata Monica Faenzi si è attestata al minimo storico del 34,4% (mentre le liste che la sostenevano raggiungevano l'ancor più modesta percentuale del 33,6%<sup>45</sup>) si deve probabilmente anche alla mancata partecipazione dell'UDC che, per la prima volta, si è presentata da sola, candidando alla Presidenza Francesco Bosi che ha ottenuto il 4,6% dei consensi (mentre la lista si attestava al 4,8%)<sup>46</sup>.

Di scarsissimo rilievo, invece, i risultati degli altri due candidati alla Presidenza: Alfonso de Virgiliis, per la "Lista Bonino Pannella", che segna il ritorno dei "radicali" dopo la parentesi del 2005, con lo 0,8% (0,6% per la lista) e Ilario Palmesani, per "Forza nuova", con lo 0,4% (come la relativa lista)<sup>47</sup>.

## 7. Le elezioni toscane nel contesto delle elezioni regionali (contestuali)

Completato il quadro delle elezioni regionali toscane svoltesi con i diversi sistemi elettorali, anche in relazione a quelle delle Camere, pare utile svolgere un raffronto con il più generale andamento delle elezioni nelle Regioni in cui si è votato contestualmente.

La Toscana è risultata, nelle elezioni del 1970, una delle tre "Regioni rosse", assieme all'Emilia-Romagna e l'Umbria<sup>48</sup>: furono queste, infatti, le uniche Regioni in

---

circoscrizione Toscana, soltanto il 4,49%.

45 Si tratta del "Popolo della libertà", che ottiene il 27,12% dei voti, e 16 seggi e della "Lega nord", che, con il 6,48% dei voti, ottiene 3 seggi, facendo quindi, per la prima volta, il suo ingresso nel Consiglio regionale toscano.

Rispetto alle elezioni per la Camera dei deputati svoltesi due anni prima, deve sottolinearsi il rilevante arretramento del PdL, che in quella occasione aveva ottenuto, nella circoscrizione Toscana, il 31,58% dei voti e, viceversa, il notevole incremento della "Lega nord", la quale, in quella medesima occasione, si era fermata al 2,04% dei voti. Quindi, il 4,46% dei voti perso dal PdL è sostanzialmente recuperato (quasi) per intero dalla "Lega nord".

46 Il partito superava così la soglia di sbarramento grazie alla sensibile crescita rispetto al 2005, quando si attestò sulla percentuale del 3,66% che lo avrebbe questa volta – dopo l'intervento della l.r. n. 50/2009 – escluso dalla rappresentanza consiliare. Nonostante l'incremento dei voti, tuttavia, i consiglieri dell'UDC, anche a causa della riduzione del numero complessivo dei consiglieri di cui si è detto, scendono da 3 a 2. Una – pur meno significativa – crescita di questo partito deve peraltro registrarsi anche rispetto alla precedenti elezioni della Camera dei deputati, quando, nella circoscrizione Toscana, aveva riportato il 4,15% dei voti.

47 Per un completo quadro dei risultati delle elezioni regionali del 2010 si rinvia altresì al fascicolo dell'Ufficio e osservatorio elettorale regionale, Elezioni regionali 2010. Risultati e prime analisi, a cura di A. FLORIDIA, in *www.Regione.toscana.it*. Per un commento cfr. poi anche F. CLEMENTI – A. VANNUCCI, *In Toscana Rossi e il centrosinistra unito vincono con il 60% dei voti*, cit.

48 Tra le altre, la Regione in cui il PCI andò più vicino ad essere il partito di maggioranza relativa fu la Liguria, dove ottenne il 31,28% (e 13 consiglieri) mentre la DC ottenne il 32,11% (e 14 consiglieri).

cui il PCI risultò essere il primo partito, riuscendo ad ottenere la maggioranza in Consiglio attraverso l'alleanza con il PSI ed il PSIUP<sup>49</sup>. Tuttavia, come abbiamo accennato, la Toscana fu l'unica tra le "Regioni rosse" a non avere un Presidente comunista (ma socialista). La "zona rossa", tuttavia, si espanse sensibilmente nel 1975, quando oltre che in Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, il PCI risultò il primo partito anche in Piemonte (con il 33,91% contro il 32,05% della DC), Liguria (con il 38,37% contro il 30,38% della DC) e nel Lazio (con il 33,52% contro il 31,53% della DC), in cui era peraltro assai forte anche la destra. Particolare la situazione delle Marche, dove, seppure per pochi decimali il PCI risultasse il primo partito (con il 36,88% contro il 36,46% della DC), esso ottenne 15 consiglieri a fronte dei 16 della DC. Se quest'ultima, quindi, manteneva ferma la sua prevalenza nel Sud, oltre che in Lombardia ed in Veneto (pur perdendo ovunque consensi), il PCI raddoppiava le Regioni in cui risultava essere la prima forza politica (almeno in termini di consensi), aumentando considerevolmente il proprio coinvolgimento nei governi regionali (esprimendo il Presidente anche la Liguria e, tra il 1976 ed il 1977, nel Lazio). Nel 1980, tuttavia, la spinta espansiva del PCI era terminata, ed anzi la DC recuperò la maggioranza relativa in Piemonte e nel Lazio. Il PCI rimase quindi al Governo, oltre che in Toscana (ottenendo finalmente la Presidenza nel 1983, a seguito delle dimissioni del socialista Mario Leone sostituito dal comunista Gianfranco Bartlioni), in Liguria, che, dopo il 1975, divenne, in effetti, stabilmente la quarta "Regione rossa" (per quanto, per così dire, di una tonalità meno intensa<sup>50</sup>), seppure dopo il 1980, il PCI non abbia più espresso il Presidente. Nelle Marche si riprodusse una situazione praticamente identica a quella di cinque anni prima, con il PCI primo partito in termini di consensi (37,22% contro il 37,12% della DC) ma non quanto ai seggi (15 contro i 16 della DC).

Successivamente, nelle elezioni del 1985 e del 1990, si registrò un indebolimento dei due principali partiti, particolarmente significativo nelle ultime elezioni svoltesi con il sistema proporzionale puro.

In particolare, il calo dei consensi della DC si concentrò soprattutto nel centro-nord, dove il partito giunse a toccare il minimo storico nelle elezioni del 1990 in Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana (oltre che in Calabria).

---

In queste elezioni, tuttavia, la DC toccò anche il suo massimo storico nelle due Regioni più piccole: il Molise (che era sempre stata la Regione in cui il partito era più forte) dove raggiunse addirittura il 58,94% dei consensi e la Basilicata, dove ottenne, invece, il 47,15% dei voti.

49 A differenza del PCI, la DC ottenne nel 1970 la maggioranza assoluta in alcune Regioni quali il Veneto (51,89% dei consensi e 28 consiglieri su 50) ed il Molise (52,08% dei consensi e 16 consiglieri su 30).

50 In questa Regione, infatti, il PCI non raggiunse mai il 40% dei consensi, il suo miglior risultato essendo rimasto quello del 1975, quando ottenne i voti del 38,37% degli elettori liguri.

Il PCI, invece, dopo avere avuto una flessione nelle elezioni del 1985, più o meno in tutte le Regioni, fu scosso da una vera e propria crisi, indotta certamente dagli avvenimenti internazionali che portarono alla fine del socialismo reale nell'Europa orientale, nelle elezioni del 1990. Pur mantenendosi, infatti, il primo partito nelle quattro "Regioni rosse" il PCI, nel 1990, riuscì a superare la soglia del 40% soltanto in Emilia-Romagna, avvicinandosi molto a tale percentuale in Toscana (39,81%) e rimanendovi un po' più distante in Umbria (38,36%), mentre nelle altre Regioni non toccò neppure il 30% (i migliori risultati registrandosi nelle Marche, con il 29,97% contro il 36,29% della DC, rispetto alla quale, nelle precedenti elezioni, aveva generalmente raggiunto percentuali simili e in Liguria, dove pur con un 28,37% rimaneva comunque, come si è detto, il primo partito). D'altronde, in molte Regioni, in PCI non risulta essere neppure il secondo partito alle spalle della DC, ma il terzo, avendo ottenuto risultati migliori, in Lombardia, la "Lega Lombarda" e, in tre Regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia e Calabria), il PSI.

Le ultime elezioni regionali prima dell'introduzione del nuovo sistema elettorale, proprio per la crisi dei partiti politici che avevano dominato la scena dal dopoguerra – a partire dai due maggiori – sono state anche quelle in cui è risultata evidente una maggiore frammentazione della rappresentanza regionale<sup>51</sup>. Il numero di Consiglieri regionali non appartenenti ai tre principali partiti (DC, PCI e PSI) risulta, infatti, di 130, inferiore, pertanto, soltanto a quello delle elezioni del 1970 (quando gli eletti al di fuori delle tre principali liste furono 134); ma, mentre nelle prime elezioni essi si distribuivano, sostanzialmente, tra cinque forze politiche (PSU, PLI, MSI, PRI e PSIUP, cui dovrebbe, in realtà aggiungersi il PDIUM che elesse un solo consigliere nel Lazio), nel 1990 essi appartenevano a ben tredici diverse forze politiche: oltre a quelle più tradizionali (MSI, PRI, PSDI, PLI, cui, volendo, può aggiungersi anche "Democrazia Proletaria" che, in effetti, si era presentata fin dal 1975), tutte sostanzialmente in (più o meno forte) flessione<sup>52</sup>, vi erano ben due liste "Verdi" (la "lista Verde", già presente nel 1985,

---

51 Se la tendenza del 1990 era stata certamente annunciata nelle elezioni del 1985, quando i Consiglieri regionali non eletti nelle liste della DC del PCI e del PSI furono 124, 119 dei quali ripartiti tra sei liste (MSI, PRI, PSDI, PLI, Verdi e DP) e 5, invece, in liste isolate, presenti in quella sola Regione, deve sottolinearsi come la maggiore semplificazione del quadro politico si fosse registrata nelle elezioni del 1975 ed in quelle del 1980. In esse, infatti, i Consiglieri regionali non eletti nelle liste dei tre principali partiti furono, rispettivamente 106 e 111, ripartiti tra MSI (40 nel 1975 e 37 nel 1980), PSDI (36 nel 1975 e 30 nel 1980), PRI (19 nel 1975 e 18 nel 1980), PLI (11 nel 1975 e 15 nel 1980), nonché tra due piccole forze politiche di estrema sinistra quali il PDUP (4 nel 1975 e 8 nel 1980) e DP (4 nel 1975 e 3 nel 1980).

52 L'andamento dei partiti politici minori storicamente presenti in tutte le elezioni regionali dal 1970 al 1990 vede un costante ed inesorabile calo del PSDI (PSU nelle elezioni del 1970), che passa dai 41 seggi del 1970 ai 21 del 1990, dimezzandoli. Per il PLI, invece, il calo è immediato e repentino dal 1970 (27 seggi) al 1975 (11 seggi), dopo di che si assiste ad un piccolo recupero (con 15 seggi nelle elezioni del 1980) e quindi ad una sostanziale stabilizzazione (13

ed i “Verdi Arcobaleno”, che in alcune Regioni, tra cui la Toscana, si presentavano insieme), emergeva la “Lega Lombarda”, presentatasi in Veneto insieme alla “Lega Veneta”, che eleggeva ben 24 Consiglieri (quasi il doppio del PLI, tre più di PRI e PSDI e uno solo meno del MSI), concentrati, peraltro in sole cinque Regioni (Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna e, soprattutto Lombardia, dove la lista risultava seconda soltanto alla DC ottenendo ben 15 Consiglieri su 80); in sei Regioni veniva anche eletto un consigliere della lista “antiproibizionista”, in quattro uno della lista “Caccia, pesca, ambiente” e in tre uno del partito dei “pensionati”, mentre un consigliere di liste territoriali veniva eletto in Lombardia, Veneto e Piemonte, dove entrava in Consiglio anche un esponente del “Partito sardo d’azione”. La frammentazione risultava particolarmente forte nelle grandi Regioni del nord: in Piemonte, Lombardia e Veneto, infatti, i Consiglieri regionali erano stati eletti in ben quattordici liste, mentre in Toscana (come in Emilia-Romagna) in dieci e nelle più piccole Regioni del Mezzogiorno anche in sole cinque (Basilicata) o sei (Molise).

L’introduzione del nuovo sistema elettorale, nel 1995, si accompagnava ad un mutamento del quadro politico-partitico, già delineatosi con le elezioni politiche del 1994. I principali partiti politici nati dalla Resistenza, o comunque nei primi anni della Repubblica, infatti, erano venuti meno, nella meno traumatica delle ipotesi trasformandosi in nuove forze politiche con valori ed ideologie di riferimento almeno parzialmente diverse, a causa del mutamento della situazione internazionale, con la fine del socialismo reale nell’Europa orientale, o dell’emergere di una diffusa situazione di corruzione della politica. Oltre, quindi, al PDS, che, fondato nel 1991, aveva già preso parte alle elezioni del 1992, a “Rifondazione comunista”, formata da coloro che erano stati contrari al superamento del PCI, e alla “Lega nord”, nata invece nel 1989 (dall’unione della “Lega lombarda” con altre “leghe” e movimenti autonomisti dell’Italia settentrionale), e presentatasi quindi già alle elezioni regionali del 1990, vi era stata la (progressiva) trasformazione del MSI in “Alleanza nazionale” e la trasformazione della DC in “Partito popolare italiano”, con l’immediata perdita (a destra) di una sua parte andata a costituire il CCD. Resistevano altre forze politiche di più recente Costituzione come i “Radicali” ed i “Verdi”, mentre il PSI ed i partiti c.d. “laici minori” (PSDI, PRI e PLI) si frantumavano ed i loro esponenti politici o mantenevano l’antica denominazione, incapace, però, di raccogliere un consenso anche lontanamente paragonabile a quello (pur esiguo) fino ad allora conseguito, o confluivano in diverse piccole formazioni, spesso poi incamerate nell’ambito di liste composite come quella del “Patto per l’Italia” di Mariotto Segni o nei più grandi (più o

---

seggi nel 1985 e nel 1990). Al contrario il PRI è sostanzialmente stabile nella prima fase (17 seggi nel 1970, 19 nel 1975 e 18 nel 1980), per subire poi un significativo incremento nelle elezioni del 1985 (25 seggi), ridottisi però nel 1990 (21 seggi). Infine il MSI, dopo avere incrementato i propri seggi tra il 1970 e il 1975 (passando da 32 a 40) ed essersi poi mantenuto piuttosto stabile nelle elezioni successive (37 eletti nel 1980 e 41 del 1985), subisce una forte perdita nel 1990 (quando elegge soltanto 25 consiglieri, finendo al minimo storico).

meno nuovi) partiti, tra cui certamente si distingue “Forza Italia”, fondata, alla fine del 1993, dal *tycoon* Silvio Berlusconi e destinata a divenire, a più riprese, il partito di maggioranza relativa (seppure mai in Toscana e comunque con minore seguito a livello regionale che nazionale).

In questo contesto, le elezioni succedutesi tra il 1995 ed il 2010, caratterizzate, come abbiamo anticipato, da un sostanziale “bipolarismo” (indubbiamente favorito dalla legge elettorale n. 43/1995 e poi anche dalle leggi elettorali regionali approvate, coerentemente peraltro con quanto previsto dalla legge cornice n. 165/2004<sup>53</sup>), hanno visto, nel complesso delle Regioni<sup>54</sup>, un’alternata prevalenza del centrosinistra (1995 e 2005) e del centrodestra (2000), con una situazione di sostanziale parità, invece, nel 2010. Peraltro, la sostanziale affermazione di un “bipolarismo” ha reso forse più dirette le conseguenze che le elezioni regionali, complessivamente considerate, hanno prodotto a livello nazionale ed in particolare sui Governi in carica.

Considerato il sistema elettorale, pare anzitutto da condurre una verifica circa le Regioni in cui i due principali schieramenti politici (di centrosinistra e di centrodestra, pur nella loro in parte diversa composizione<sup>55</sup>) hanno ottenuto la maggioranza consiliare e la Presidenza della Giunta. In proposito, nel 1995, il centrosinistra conquistò la maggioranza e quindi il governo di nove Regioni (Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Basilicata), lasciando al centrodestra le altre sei (Piemonte, Lombardia, Veneto, Campa-

---

53 Sul punto cfr. *supra*, nota 32.

54 Si è votato contestualmente nelle quindici Regioni nel 1995 e nel 2000; in tutte tranne che in Molise nel 2005 (quando in Basilicata le elezioni si tennero due settimane più tardi, per decisione del Prefetto di Potenza, in ragione della riammissione, in prossimità della data già fissata per le elezioni regionali, da parte del Consiglio di Stato, della lista “Unità popolare”, che peraltro riportò poi soltanto lo 0,29% dei voti, rimanendo esclusa dal Consiglio) e in tutte tranne che in Abruzzo e Molise nel 2010.

55 Deve ricordarsi, in primo luogo, come, nel 1995, il centrodestra non comprendesse la “Lega nord” (in Toscana addirittura all’interno al centrosinistra, pur senza ottenere rappresentanza), che ne ha fatto poi sempre stabilmente parte, mentre dello stesso schieramento non ha poi fatto parte, nel 2010, in alcune Regioni, l’UDC, che, invece, o come tale (nel 2005) o attraverso i soggetti politici che lo costituirono (in particolare il CCD e poi anche il CDU) ne aveva fatto parte precedentemente. Proprio l’UDC, peraltro, nel 2010, ha fatto, in altre Regioni, dello schieramento di centrosinistra.

In relazione al centrosinistra, invece, la differenza più significativa pare da collegare alla presenza o meno delle forze di matrice comunista, come “Rifondazione comunista”, nel 1995, o “Rifondazione comunista” e “Comunisti italiani” nel 2000 e nel 2005, o della “Federazione della sinistra” e di “Sinistra ecologia e libertà” (che in realtà trova fondamento anche in altre ideologie), nel 2010. In proposito può rilevarsi come, seppure la presenza di queste forze politiche abbia presentato variazioni da Regione a Regione, generalmente esse abbiano fatto parte delle coalizioni di centrosinistra, con l’eccezione di “Rifondazione comunista” nelle elezioni del 2000.

Naturalmente, le variazioni delle coalizioni sono molto più articolate e complesse, ma di esse non pare potersi dare ulteriormente conto.

nia, Puglia e Calabria), due delle quali (Campania e Calabria), tuttavia, passarono durante la legislatura al centrosinistra<sup>56</sup>, che così guidava, al momento dello svolgimento delle nuove elezioni ben undici Regioni. Tale risultato poté essere letto, a livello nazionale, come un segnale di incoraggiamento per il nuovo centrosinistra, formatasi, in sostanza, dall'esperienza del Governo Dini, attorno alla figura di Romano Prodi, come fu confermato dalle elezioni politiche dell'anno successivo che assegnarono la maggioranza relativa alla coalizione de "l'Ulivo", che pure poté governare solo con l'appoggio (esterno) di "Rifondazione comunista".

Nel 2000, invece, il centrodestra conquistò la maggioranza, eleggendo il Presidente, in otto Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Lazio, Abruzzo, Puglia e Calabria), lasciando al centrosinistra la guida delle altre sette (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise, Campania e Basilicata), in una delle quali (il Molise), tuttavia, le elezioni furono annullate e il loro nuovo esito fu favorevole al centrodestra. Anche queste elezioni, svoltesi a notevole distanza dalle precedenti "politiche", ma ad un solo anno dalle successive, ebbero un'interpretazione in chiave nazionale, come segnale di sfiducia nei confronti di un centrosinistra che, dopo la crisi del primo Governo Prodi, appariva sempre più frammentato, diviso ed instabile, tanto che dopo il voto regionale il Presidente del Consiglio Massimo D'Alema rassegnò le sue dimissioni.

Nel 2005, quindi, il voto riguardò quattordici Regioni, caratterizzandosi per l'impressionante *débâcle* del centrodestra che ottenne la maggioranza soltanto in due di queste (Lombardia e Veneto), mentre tutte le altre videro l'elezione di Presidenti e quindi di maggioranze consiliari di centrosinistra<sup>57</sup>. Anche in questo caso, quindi, il risultato regionale portò a rilevanti conseguenze sul piano nazionale, determinando in particolare, ancora una volta, le dimissioni del governo (il secondo Governo Berlusconi, al quale peraltro seguì il terzo Governo Berlusconi)<sup>58</sup>.

A causa delle dimissioni del Presidente e quindi dello scioglimento del Consiglio nella Regione Abruzzo, dove, quindi, si votò nel 2008 (quando vinse il centrodestra), le elezioni del 2010 si sono svolte in tredici Regioni, sette delle quali (Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Puglia e Basilicata) hanno confermato l'elezione di un Presidente e la formazione di una maggioranza con-

56 Ciò fu possibile non essendovi ancora il sistema di elezione diretta del Presidente e la regola del *simul stabunt simul cadent*. In realtà, durante la medesima legislatura si assistette anche, in Molise, ad un passaggio di maggioranza dal centrosinistra al centrodestra, ma per un solo anno, dopo il quale la maggioranza tornò di centrosinistra. Cfr. anche *supra*, nota 29.

57 Per un quadro dei risultati nelle Regioni in cui si è votato nella primavera 2005, cfr. *www.federalismi.it*, n. 7/2005.

58 Sul peso delle elezioni in questione rispetto alla maggioranza di Governo (nazionale), cfr. S. CECCANTI, *Uno sguardo d'insieme sulle regionali: il peso delle riforme e quello dei dati*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2005.

siliare di centrosinistra, mentre le altre sei hanno visto prevalere il centrodestra (oltre a Lombardia e Veneto, per i quali si è trattato di una conferma, Piemonte, Lazio, Campania e Calabria)<sup>59</sup>. Se, quindi, da un lato, il centrosinistra è risultato, almeno dal punto di vista del numero delle Regioni, prevalente, non vi è dubbio che abbia visto una significativa riduzione rispetto alle precedenti elezioni (superare il risultato delle quali era peraltro indubbiamente molto difficile)<sup>60</sup>. Se certamente queste elezioni regionali sono state caricate probabilmente più di quanto non fosse avvenuto in passato di un significato nazionale<sup>61</sup>, è altresì vero che i loro risultati sono stati, da questo punto di vista, forse meno intellegibili, ciascuna parte politica avendo teso a trarvi una indicazione a proprio vantaggio. Forse, però, i risultati riportati dai partiti di maggioranza nelle elezioni di alcuni importanti Comuni l'anno successivo possono aiutare a rileggere anche nelle elezioni regionali del 2010 qualche segnale di difficoltà della maggioranza di governo poi progressivamente sgretolata, fino alla crisi del quarto Governo Berlusconi nel novembre 2011.

---

59 Ad oggi, quindi, possiamo concludere come cinque Regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Basilicata) siano sempre state governate dal centrosinistra, due (Lombardia e Veneto) sempre dal centrodestra, mentre le altre hanno visto alternarsi i due principali schieramenti (pur nelle loro variabili composizioni).

60 Per un quadro dei risultati nelle Regioni in cui si è votato nella primavera 2010, cfr. *www.federalismi.it*, n. 7/2010.

61 Sul punto cfr. S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2010.



## **Temi orizzontali**



# La riforma statutaria del 2004

## LA REGIONE TOSCANA TRA AUTONOMIA POLITICA E DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

Alessandro Pizzorusso

---

SOMMARIO: **1.** I ricorsi governativi contro le disposizioni di principio dello Statuto del **2004** e la sentenza della Corte costituzionale n. **372/2004**. **2.** Gli effetti della sentenza della Corte. Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle decisioni della Corte costituzionale. **3.** La configurazione delle Regioni ordinarie italiane fra autonomia e decentramento nella Costituzione del **1947** e nella riforma del titolo V. **4.** Gli statuti regionali, le dichiarazioni di principio e il “contenuto eventuale” delle norme statutarie. **5.** Le dichiarazioni di principio fra “hard law” e “soft law”. **6.** Osservazioni riassuntive.

---

### **1. I ricorsi governativi contro le disposizioni di principio dello Statuto del 2004 e la sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.**

Nel 2004 il Governo presentò un ricorso alla Corte costituzionale col quale impugnava, tra gli altri, (a) l'articolo 3, comma 6, dello Statuto toscano (approvato dal Consiglio regionale in base alla procedura regolata dal nuovo testo dell'art. 123 della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 1999), per il quale “la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati”, in riferimento agli art. 48, 117, comma 2, lett. *f* e *p*), 121, comma 2, e 138, Cost.; (b) l'articolo 4, comma 1, lettera *h*) dello stesso Statuto, per il quale la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, “il riconoscimento delle altre forme di convivenza”, diverse dalla famiglia fondata sul matrimonio, in riferimento agli art. 3, 5, 117, comma 2, lett. *i*) e *l*), e 123, Cost.<sup>1</sup>; (c) le lettere *l*) ed *m*) dello stesso comma, per le quali la

---

1 Sulla questione dei rapporti fra i sessi, successivamente alla decisione relativa a questo ricorso, è intervenuta la sentenza n. 138 del 2010, in *Foro it.*, 2010, I, col. 1369 e seguenti, con note di R.ROMBOLI e F.DAL CANTO, commentata altresì da P.A.CAPOTOSTI, in *Quaderni*

Regione persegue altresì, tra le finalità prioritarie, “il rispetto dell’equilibrio ecologico, la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione del rispetto degli animali”, nonché “la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico”, in riferimento agli art. 117, comma 2, lett. *s*), e 118, comma 3, Cost.; (*d*) le lettere *n*), *o*) e *p*) dello stesso comma, per le quali la Regione persegue altresì, tra le finalità prioritarie, “la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull’innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell’ambiente”, nonché “la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese” e “la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei”, in riferimento agli art. 117, comma 2, lett. *e*) e *l*), Cost.,

Con la sentenza n. 372 del 2004<sup>2</sup>, il ricorso fu dichiarato inammissibile, in questa parte, per l’ineidoneità delle disposizioni impugnate a costituire oggetto di una questione di legittimità costituzionale, dato che “alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto” (n. 2 della motivazione in diritto della sentenza suddetta).

Insieme con altre tre (n. 2, n. 378 e n. 379 del 2004<sup>3</sup>), riguardanti altre Regioni, questa decisione parve costituire un’importante svolta rispetto all’indirizzo giurisprudenziale, iniziato con la celebre sentenza n. 1 del 1956<sup>4</sup>, con la quale fu affermata la piena normatività delle dichiarazioni di principio comprese nella Costituzione, così accogliendosi la tesi, sostenuta in dottrina soprattutto da Vezio Crisafulli<sup>5</sup>, in opposizione all’indirizzo giurisprudenziale in precedenza accolto dalla Corte di cassazione, secondo il quale le “disposizioni programmatiche” della

---

*cost.*, 2010, pag. 361 e seguenti, la quale ha dichiarato in parte infondate e in parte inammissibili le questioni di costituzionalità proposte nei confronti delle norme sul matrimonio contenute nel codice civile, sul presupposto che esse riguardino soltanto i casi di unione fra persone di sesso diverso, pur non escludendo che una tale unione possa essere considerata dal legislatore come una formazione sociale, diversa da quella nascente dal matrimonio fra persone di sesso diverso, tutelabile *ex art. 2*, Cost.

2 Riprodotta in *Foro it.*, 2005, I, col. 297 e seguenti, nonché in *Giur. costit.*, 2004, pag. 4022 e seguenti, con note di A.PERTICI, F.CUOCOLO, A.ANZON, A.MANGIA e E.RINALDI.

3 Riprodotte in *Giur. costit.*, rispettivamente a pag. 9, 4111, con note di A.PERTICI, D.NOCILLA e M.BENVENUTI, e 4161 e seguenti.

4 *Foro it.*, 1956, I, col. 833.

5 Principalmente nel volume *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952.

Costituzione non potevano produrre situazioni giuridiche soggettive azionabili in giudizio, ma si rivolgevano essenzialmente al legislatore affinché le traducesse in regole dotate della efficacia giuridica normalmente propria delle fonti del diritto<sup>6</sup>.

L'indirizzo così affermato dalla Corte costituzionale era stato successivamente esteso alle dichiarazioni di questo tipo che erano state incluse negli statuti regionali deliberati nel 1970 dai Consigli regionali ed allora approvati con legge statale, ai sensi di quanto disponeva il testo originale dell'art. 123 della Costituzione, riconoscendosi la possibilità di distinguere il contenuto necessario dal contenuto eventuale dello Statuto ed ammettendosi che del contenuto eventuale possano far parte anche enunciazioni del tipo di quelle che in precedenza erano spesso qualificate come "meramente programmatiche".

La stessa sentenza n. 372 del 2004 si richiama a questo indirizzo (citando la n. 40 del 1972<sup>7</sup>, rel. Crisafulli, e la n. 829 del 1988<sup>8</sup>, rel. Baldassarre), che sostanzialmente conferma, ma introduce una distinzione, che ne riduce la portata, laddove afferma che il dubbio, espresso nella sentenza n. 2 del 2004<sup>9</sup> (con la quale una analoga censura era stata peraltro dichiarata, anziché inammissibile, infondata), circa "la 'misura dell'efficacia giuridica' di tali proclamazioni" di finalità da perseguire, andava "sciolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto" (così la sentenza n. 372, al n. 2 della motivazione in diritto). In base a questa distinzione, la Corte afferma ora che, non potendo tali "proclamazioni" produrre effetti giuridici di sorta, non si può nemmeno discutere della loro costituzionalità, per l'inidoneità dell'oggetto delle questioni proposte.

## **2. Gli effetti della sentenza della Corte. Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle decisioni della Corte costituzionale.**

L'effetto giuridico di questa sentenza, tuttavia, in quanto fondato sulla ritenuta inidoneità dell'oggetto della questione, non può essere identificato in quello che l'art. 136, Cost., definisce come cessazione di efficacia della disposizione o norma dichiarata incostituzionale dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

---

6 Funzione questa che il legislatore di quel periodo esercitava, come è noto, con scarsissimo impegno per un complesso di ragioni sulle quali non è il caso di tornare qui ancora una volta.

7 Riprodotta in *Giur. costit.*, 1972, pag. 1972, pag. 173 e seguenti.

8 Riprodotta in *Giur. costit.*, 1988, pag. 3969 e seguenti.

9 *Foro it.*, 2004, I, col. 1994.

Questo tipo di effetto (che molti qualificano come “giudicato costituzionale”<sup>10</sup>, infatti, è ricollegato esclusivamente alle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di una disposizione o norma di legge o di atto avente forza di legge, mentre la sentenza n. 372, in questa parte, è una decisione di inammissibilità. Come è noto, ciò non esclude che possa parlarsi di giudicato anche con riferimento a decisioni della Corte costituzionale alle quali l’art. 136, Cost., non è applicabile (perché non contengono una dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge), ma il corrispondente tipo di giudicato non corrisponde interamente a quello previsto dall’art. 136, Cost.

In tal caso, infatti, la decisione della Corte non può avere l’effetto *erga omnes* che risulta appunto dall’art. 136, Cost., e pertanto ha le conseguenze che nel processo civile o amministrativo hanno le decisioni non più suscettibili di riesame (cosicché, in questo caso, è applicabile soltanto l’art. 137, comma 3, Cost., che stabilisce l’assoluta insindacabilità di tutte le decisioni della Corte). Conseguentemente, sembra corretto affermare che l’effetto di giudicato che può aversi in questi casi è quello che può essere costruito sulla base del giudicato civile, cioè un effetto di giudicato *inter partes*<sup>11</sup>, insuperabile soltanto ove la ragione dell’inammissibilità non possa essere rimossa tenendo fermo il merito<sup>12</sup> (il che, nella specie appare difficile, perché un’eventuale modifica statutaria che vi provvedesse farebbe verosimilmente venir meno la questione in ogni suo aspetto e non soltanto in quello su cui essa si fonda, e non si vede perché la Regione dovrebbe provvedere in questo senso, se la disposizione corrisponde alle intenzioni degli organi statuenti e non viola nessuna norma costituzionale).

Secondo la dottrina largamente prevalente, l’efficacia più tipica delle decisioni della Corte costituzionale che producono la cessazione di efficacia *erga omnes* della disposizione o norma impugnata è infatti prevista soltanto, *ex art.* 136, Cost., per le decisioni di accoglimento, mentre i problemi che la *ratio decidendi* di questa pronuncia pongono non dipendono dalla sua efficacia di giudicato, bensì caso mai dalla sua efficacia di precedente, in virtù della quale ogni altra questione, anche se insorta fra altre parti, contro una disposizione statutaria la quale presentasse le stesse caratteristiche di quelle qui impugate, dovrebbe portare ad una analoga decisione.

10 Questo istituto, d’altronde, è fondamentalmente costruito, per quanto è possibile, partendo dalla nozione del giudicato civile e del giudicato amministrativo, dei quali riproduce molte (ma non tutte) le caratteristiche. Sul giudicato costituzionale cfr. F.DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2002; E.MALFATTI, S.PANIZZA, R.ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 3<sup>a</sup> edizione, Torino, Giappichelli, 2011, pag. 318-320.

11 Questa almeno è l’opinione largamente maggioritaria. Per una diversa opinione (corrispondente alla soluzione accolta in altri paesi europei, ma tecnicamente meno funzionale) cfr. A.RUGGERI, *Storia di un “falso”*, Milano, Giuffrè, 1990.

12 MALFATTI, PANIZZA, ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 2007, pag.117-118.

Ma l'efficacia di precedente, in Italia ed in gran parte degli altri ordinamenti (compresi molti di quelli appartenenti all'area della *common law*), non esclude la possibilità, più o meno ampia, di *overrule* un precedente stabilito in relazione ad un caso già deciso che il giudice del nuovo caso giudichi un precedente sbagliato e questo tipo di impiego dell'istituto del precedente (quello cioè che qualifica il precedente come *persuasive* anziché come *binding*) appare in via di crescente diffusione nell'epoca contemporanea, in conseguenza della crescita del ruolo che gli ordinamenti tecnicamente più avanzati conferiscono ai giudici indipendenti<sup>13</sup>.

Se ciò è vero<sup>14</sup>, tuttavia, appare indiscutibile che anche negli ordinamenti di *civil law* (nonostante che in essi, a quanto si suol dire, il principio *stare decisis* non viga), il precedente (soprattutto, il precedente giudiziario) può assumere valore normativo, ma questo valore non ha mai il carattere di stabilità che è proprio del precedente nei regimi di *common law* una pressione affinché il nuovo caso sia deciso nello stesso modo, pressione variabile fra un massimo ed un minimo, in dipendenza dell'autorità del giudice che l'ha stabilito, del rapporto astrattamente esistente (ad esempio, nel sistema delle impugnazioni) fra un giudice di questo tipo e quello che deve ora giudicare, dalla forza degli argomenti che sono stati portati (o che possono essere portati) a suo sostegno e di molte altre circostanze delle quali sarebbe lungo esporre un elenco completo.

Nei casi in cui la pressione esercitata da questi fattori è massima, anche in Italia la forza normativa del precedente in realtà non si discosta molto da quella delle fonti legislative, anche se per il precedente non vigono regole simili a quelle del procedimento legislativo trattandosi di "fonti senza disposizione"<sup>15</sup>. Nei casi invece nei quali tale pressione è minima o nulla, evidentemente un tale effetto non si produce o è corrispondentemente minore.

In base a queste considerazioni è chiaro che i precedenti stabiliti della Corte costituzionale sono per lo più molto forti, a causa della struttura di questo giudice, che ha il ruolo più importante nella gestione degli affari che rientrano nella sua competenza, a causa della scarsa frequenza delle modificazioni del collegio giudicante ed a causa di altri motivi che ne determinano la particolare autorevolezza, ma casi di *overruling* di precedenti, anche se per lo più attribuiti a modificazioni delle circostanze di fatto o di diritto che vengono in considerazione, sono ben noti e, del resto, sono evidentemente inevitabili, anche se relativamente rari. Inoltre, il carattere "diffuso" dell'iniziativa del processo costituzionale italiano comporta che anche gli altri giudici partecipino in qualche misura all'esercizio di tale funzione.

13 Cfr., da ultimo, S.CASSESE, *I Tribunali di Babele*, Roma, Donzelli, 2009.

14 Cfr. A.PIZZORUSSO, *Effetto di "giudicato" ed effetto di "precedente" delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1966, pag. 1976 e segg., nonché, da ultimo, anche per ulteriori riferimenti, M.TARUFFO, *Precedente e giurisprudenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007.

15 Cfr. A.PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario al codice civile Scialoja-Branca-Galgano*, sub art. 1-9 preleggi, seconda edizione, 2011, pag. 142, nota 4, 643 e segg.

In questa nota non si ripercorrerà, in tutti i suoi aspetti, il dibattito cui le tre sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004 hanno dato luogo, rinviando, anche per la bibliografia, al recente lavoro di Monica Rosini<sup>16</sup>, che ne offre una trattazione sotto ogni punto di vista esauriente. Ci limiteremo invece qui a valutare alcuni problemi che, pur non essendo stati esplicitamente affrontati dalla Corte, implicano premesse o conseguenze della decisione adottata.

### 3. La configurazione delle Regioni ordinarie italiane fra autonomia e decentramento nella Costituzione del 1947 e nella riforma del titolo V.

Il primo problema cui vorremmo dedicare qualche osservazione riguarda l'influenza che questa decisione esercita sulla configurazione della Regione, che è un ente pubblico territoriale dotato di funzioni legislative e amministrative, e sulla conseguente qualificazione della Repubblica italiana fra gli stati "composti", e precisamente come un esempio di "Stato regionale" ovvero, secondo taluni, addirittura di "Stato federale"<sup>17</sup>.

16 *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M.CARLI, G.CARPANI, A.SINISCALCHI (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pag. 31 e seguenti. Dei problemi determinati da questa vicenda giurisprudenziale si sono occupati successivamente anche altri autori, fra i quali cfr. E.ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir.cost.*, 2005, pag. 51 e segg., nonché i contributi raccolti in E.CATELANI, E.CHELI (cur.), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008, ove si legge un'importante valutazione di Cheli (*Premessa, ibid.*, pag. 8-9), il quale giustamente ritiene "che quando in un testo, che ha il carattere di fonte, si pongono dei principi non si può parlare né di un valore nullo né di un valore meramente culturale o politico dei contenuti espressi dalle norme di principio. Al contrario, occorre riconoscere ai principi un preciso valore giuridico, ma il problema è quale contenuto dare a questo valore". "Le decisioni del 2004, ed in particolare la sentenza n. 372", egli prosegue, "presentano chiaramente la natura del compromesso. La Corte non ha voluto travolgere le norme di principio contenute nei nuovi statuti e proprio per non travolgerle ha dovuto attenuarne la forza. Ma se la soluzione è di compromesso, allora è ancora aperta al mutamento perché le soluzioni di compromesso sono sempre suscettibili di evoluzione, quando mutano gli equilibri in gioco". Sullo stato della questione dopo l'approvazione della legge sul "federalismo fiscale", cfr. A.D'ATENA ed altri, in *Il sistema delle autonomie territoriali dopo la legge sul federalismo fiscale* (atti del convegno di Roma del 1° marzo 2010), Consiglio regionale del Lazio, Roma, 2010. Più in generale, sui rapporti tra politica e amministrazione al livello locale, attente osservazioni in S.PARISI, *La natura del principio di distinzione tra politica e amministrazione e il suo complicato invernamento nella forma di governo locale*, in *Le Regioni*, 2010, pag.1265 e segg. Sulla problematica spagnola corrispondente, cfr. M.A.APARICIO, J.M.CASTELLÁ, E. EXPÓSITO (cur.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, Barcelona, 2008; FBALAGUER CALLEJÓN, L.ORTEGA ÁLVAREZ, G.CÁMARA VILLAR, J.A.MONTILLA MARTOS (cur.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

17 L'aggettivo "federale" fu usato con riferimento al Senato nel progetto di revisione costituzionale della parte seconda della Costituzione, approvato dalle due Camere del Parlamento nel 2005, ma respinto dagli elettori col referendum del 25-26 giugno 2006. Nella prassi giornalistica e parlamentare esso è talora usato con riferimento all'ordinamento del titolo V della

E' noto come la questione delle autonomie si sia venuta sviluppando in Italia. Nel corso del Risorgimento, una soluzione federale fu prospettata come un modo per superare l'opposizione dei governi degli Stati allora esistenti nella penisola (e di gran parte delle "potenze" europee che avevano riordinato la geografia politica della penisola in occasione del Congresso di Vienna del 1814-15) ad ogni prospettiva di unit  e indipendenza della "nazione" italiana, ma il progetto non conseguì mai reali probabilità di realizzazione.

Furono invece una serie di guerre sostenute da un'abile e fortunata azione diplomatica del Regno di Sardegna (e poi del Regno d'Italia, così denominato a partire dal 1861) a realizzare questo obiettivo, che comportò l'estensione all'intero paese dell'ordinamento piemontese, ispirato ai principi centralistici applicati in Francia dopo il periodo culminato nell'impero napoleonico. Un progetto di "regionalizzazione" dell'Italia, discusso nei primi anni che seguirono alla fase principale dell'unificazione, fu ritirato per la preoccupazione che esso, se approvato, indebolisse l'unificazione nazionale così faticosamente raggiunta a fronte delle minacce di vario tipo che gravavano su di essa. Del pari fu lasciata cadere l'ipotesi, spesso avanzata nel corso del Risorgimento, della convocazione di un'assemblea costituente per redigere una Costituzione pi  moderna dello Statuto "concesso" dal re ai suoi sudditi alla vigilia della prima guerra d'indipendenza.

Lo "Stato liberale", come è stato spesso definito quello gestito dalla ristretta classe politica che prevalse in Italia dal Risorgimento fino all'avvento del fascismo, sviluppò una politica conservatrice, cui si opponevano piccoli gruppi di socialisti, radicali e repubblicani (spesso denominati "l'Estrema"), che rivendicavano maggior democrazia, ma riuscì tuttavia a respingere le iniziative di chi avrebbe voluto far regredire l'assetto costituzionale verso la situazione esistente prima dell'Unit , come ad esempio il Sonnino (che in un celebre articolo del 1897 auspicò il "ritorno allo Statuto", cioè alla "monarchia costituzionale pura" prevista dalla lettera di questo testo) e quelle della Santa Sede, che invocava dalle Grandi Potenze il ripristino del potere temporale di cui essa aveva disposto per secoli prima del 1870. Le rare rivendicazioni di un rafforzamento delle autonomie territoriali rimasero pertanto in ombra e tanto pi  ciò si verificò durante il regime fascista (1922-1943), quando lo Stato italiano divenne il primo esempio europeo di moderno Stato di questo tipo, spesso imitato nel periodo tra le due guerre, alleato di Hitler e sostenitore della sua politica razzista, nonch  protagonista di una tardiva politica coloniale in Africa (sulle orme delle deboli iniziative di questo tipo gi  promosse nel periodo dello Stato liberale) e di una politica di espansione nei Balcani e altrove.

---

Costituzione quale risulta dalle revisioni di cui alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001. In particolare si parla di "federalismo fiscale" con riferimento al nuovo testo dell'art. 119 e alle leggi destinate ad attuarlo ed in corso di approvazione. E' dubbio se i dibattiti in corso a questo proposito, i quali vertono prevalentemente su problemi finanziari, rappresentino davvero una sorta di irredentismo "padano" anzich  utilizzare piuttosto simili definizioni per motivi esclusivamente tattici (cfr. *infra*, nota 28)..

L'adozione della forma di Stato regionale da parte dell'Assemblea costituente eletta il 2 giugno 1946 fu sostenuta, fra i pochi italiani che avevano potuto formarsi una cultura politica nel corso delle travagliate vicende attraversate dal Paese nei secoli precedenti, soprattutto dai cattolici democratici, i quali si proponevano di rientrare attivamente nella vita politica (dopo la lunga assenza determinata dal conflitto determinatosi in seguito alla conquista di Roma fra i governanti laici che avevano gestito l'Italia dal 1870 al 1922<sup>18</sup> e la Santa Sede), e la cui tradizione comprendeva la valorizzazione delle società intermedie fra lo Stato e gli individui, a cominciare da quelle collegate al fattore religioso, ma con possibili riflessi anche sulla forma di Stato<sup>19</sup>.

Quando apparve molto probabile che, in seguito all'evoluzione della politica internazionale, le Sinistre italiane non avrebbero vinto le prime elezioni politiche che si sarebbero svolte in base alla nuova Costituzione, anch'esse abbandonarono l'impostazione centralistica loro tradizionale ed accettarono la "regionalizzazione", descritta dalle norme costituzionali in modo assai vago. Infine, una certa influenza fu esercitata su questi temi da alcune situazioni particolari proprie delle Regioni insulari o di frontiera, le quali furono alla base della distinzione, posta dal testo costituzionale, fra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale, che stabilì una differenza di *status* (tuttavia per molti aspetti progressivamente in via di attenuazione) fra le une e le altre, dettando anche per le prime uno Statuto largamente uniforme. Decisione, quest'ultima, parzialmente corretta solo con la riforma del titolo V, mediante l'introduzione del 3° comma dell'art. 116, Cost., alla quale tuttavia non sembra aver corrisposto un concreto interesse delle comunità regionali (forse a causa della troppo modesta entità della differenziazione consentita<sup>20</sup>).

In Sicilia, in particolare, si era sviluppato un movimento separatista il quale reclamava la riCostituzione di essa come Stato indipendente quale essa era stata in epoche ormai lontane, o quanto meno una serie di concessioni di vario tipo. Probabilmente a causa delle condizioni di estrema debolezza in cui agiva, lo Stato italiano (reduce dalla sconfitta militare e dall'attraversamento del territorio

---

18 Il fascismo, per parte sua, aveva cercato di procurarsi nel Vaticano un alleato mediante la soluzione della "questione romana" realizzata con il trattato e il concordato del 1929 i quali, pur senza modificare sostanzialmente l'annessione all'Italia dello Stato pontificio avvenuta in seguito alla spedizione militare del 1870, avevano fatto importanti concessioni alla Chiesa cattolica, a cominciare dal ritorno alla qualificazione della religione cattolica come "la sola religione dello Stato" italiano, poi attenuate soltanto con un successivo accordo fra la Santa Sede e il Governo italiano stipulato nel 1985.

19 Cfr., da ultimo, N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (cur.), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.

20 Di essa peraltro fu proposta la soppressione con la riforma costituzionale approvata dalle Camere nel 2005, ma nessun caso di applicazione si è registrato dopo che il progetto fu respinto dagli elettori col referendum del 2006.

nazionale da parte di un fronte che aveva determinato gravi danni alle strutture e alla popolazione) affrontò con grande remissività queste rivendicazioni, concedendo alla Sicilia uno “Statuto di autonomia” (approvato alla vigilia delle elezioni dell’Assemblea costituente, anche a fini elettorali), con un “regio decreto legislativo” approvato dal Consiglio dei ministri in base alla Costituzione provvisoria allora in vigore<sup>21</sup>, salva la revisione che ne avrebbe dovuto fare il Parlamento nazionale, udita l’Assemblea regionale della Sicilia (eventualità questa, che fu bloccata da una decisione di un organo paritetico previsto dallo Statuto<sup>22</sup> e dall’ostruzionismo praticato contro la revisione dello Statuto inizialmente prevista, da tutti i membri del Parlamento nazionale eletti in Sicilia). Dopo l’entrata in vigore della Costituzione, la quale dispose la formazione delle Regioni su tutto il territorio nazionale, ma alcune con un regime differenziato (art. 116 e 131), lo Statuto della Regione siciliana fu convertito in legge costituzionale (e talora modificato ai sensi dell’art. 138, Cost., in casi<sup>23</sup> che, peraltro, non comportavano il “coordinamento” originariamente previsto), rinunciandosi cioè all’idea di un adeguamento generale all’ordinamento regionale stabilito dalla Costituzione<sup>24</sup>.

Per la Sardegna il regime speciale fu deciso dall’assemblea costituente in considerazione della sua natura insulare<sup>25</sup>, simile a quella della Sicilia (seppure assai diversa quanto a tradizioni culturali e di sviluppo politico), per il Trentino-Alto Adige, in considerazione della presenza, in Provincia di Bolzano, di un importante gruppo linguistico tedesco avente uno *status* garantito dall’Accordo fra Italia e Austria del 5 settembre 1946 (dove una lunga controversia portata fino all’esame dell’ONU e risolta in via diplomatica dopo quasi cinquant’anni), per la Valle d’Aosta, in considerazione dell’analogia circostanza della presenza in essa di un gruppo linguistico di lingua francese, pur se privo di tutela internazionale<sup>26</sup>, e per

---

21 R. d. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, poi convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. In argomento, cfr. G:TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in ANTONETTI e DE SIERVO (cur.), *Ambrosiani e Sturzo*, cit., pag. 195 e segg.; FTERESI (cur.), *Cinquant’anni dello Statuto siciliano*, Palermo, Quattrosoli, 1998.

22 Alta Corte R.S., sentenza 10 settembre 1948, in *Alta Corte R.S. Decisioni*, I, pag. 39 e seguenti.

23 Art. 1, legge cost. 23 febbraio 1972, n. 1; art. 1, legge cost. 12 aprile 1989, n. 3; art. 1, legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

24 Questo orientamento fu confermato, con riferimento alle norme sul processo costituzionale applicabili con riferimento alla Sicilia, nella sentenza della Corte costituzionale n. 214 del 2003, che confermò il regime speciale da esse previsto (cfr., sul problema in generale, P.VIRGA, *Le origini dello Statuto siciliano*, in TERESI (cur.), *Cinquant’anni dello Statuto siciliano*, cit., pag. 13 e segg.).

25 Cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 11 e segg.

26 Cfr. P. CARROZZA, in *Commentario della Costituzione di Branca-Pizzorusso*, sub legge cost. n. 4/1948, pag. 400 e segg.

il Friuli-Venezia Giulia, in considerazione del fatto che la frontiera orientale e lo *status* di Trieste apparivano ancora suscettibili di un assestamento diverso da quello stabilito dal Trattato di pace del 10 febbraio 1947, reso esecutivo in Italia con il d.lgs.c.p.s. 28 novembre 1947, n. 1430<sup>27</sup>, la quale dava anch'essa luogo ad una controversia con la Jugoslavia (cui sono succedute Slovenia e Croazia), poi risolta con il memorandum d'intesa del 1954 e col trattato di Osimo del 1975<sup>28</sup>.

Mentre quindi il regime vigente nelle Regioni a Statuto speciale fu differenziato per ciascuna di essi e la disciplina dettata per esse ebbe rango di legge costituzionale, suscettibile di derogare alla Costituzione (ma, si direbbe, non ai principi supremi con essa fissati), il regime dettato per le Regioni a Statuto ordinario fu per tutte quello stabilito nel titolo V della Costituzione, anche se integrato dallo Statuto, deliberato in ciascuna Regione dal Consiglio regionale, ma condizionato all'approvazione statale (ed ora invece, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, definitivamente approvato dal Consiglio regionale, salvo l'eventuale controllo di costituzionalità e il pure eventuale referendum oppositivo)<sup>29</sup>.

Conseguentemente, l'autonomia di cui fruivano le Regioni italiane risultava assai ridotta, nel caso di quelle a Statuto speciale, per il fatto che il loro Statuto era in definitiva opera dello Stato, anche se generalmente preceduto da consultazioni degli organi regionali che lo rendevano quasi un patto contrattato fra Stato e Regione, e, nel caso delle Regioni a Statuto ordinario, per il fatto che il loro Statuto, ancorché deliberato dal Consiglio regionale, secondo il testo originario della Costituzione (poi modificato con la legge cost. n.1/1999), aveva anch'esso bisogno dell'approvazione delle Camere per poter entrare in vigore.

Ciò nondimeno, è da osservare che, nel caso degli statuti speciali, la forza di legge costituzionale rendeva pacifico che l'inosservanza di essi, sia da parte della legge statale ordinaria, sia da parte della legge regionale (o provinciale di Trento e di Bolzano) comportava il vizio di incostituzionalità, mentre nel caso degli statuti ordinari, ad eguale conclusione –rispetto alle violazioni di norme statutarie, certamente prive dell'efficacia propria delle leggi costituzionali dello Stato– era-

---

27 Leggi cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Sardegna), n. 4 (Valle d'Aosta) e n. 5 (Trentino-Alto Adige); legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Friuli-Venezia Giulia). Il testo dello Statuto per il Trentino-Alto Adige risulta ora dal testo unico approvato con d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni.

28 Solo molto più tardi, a partire dagli anni '90, si è cominciato a parlare di forme di un irredentismo "padano", sviluppatosi soprattutto in alcune aree della Lombardia e del Veneto, i cui esponenti politici hanno talora invocato un'improbabile "secessione" dalla Repubblica, conseguendo sul piano politico il consenso di un'area contrassegnata quasi esclusivamente da caratteristiche di tipo economico e politico-partitico, piuttosto che un problema storico-culturale, non essendo neppure chiari quali sarebbero i limiti geografici della ipotetica "Padania".

29 L'art. 10 delle legge cost. n. 3 del 2001 stabilì però che le disposizioni di tale legge (che aveva ad oggetto le Regioni ordinarie) sarebbero state applicabili anche alle altre "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

no pervenute dottrina e giurisprudenza, non senza qualche esitazione, partendo dall'affermazione (peraltro pacifica) dell'esistenza di ordinamenti giuridici distinti, dello Stato, delle Regioni e delle due province "autonome"<sup>30</sup>, cosicchè chi guardava all'ordinamento dello Stato si trovava di fronte alla normale gerarchia fra legge costituzionale e legge ordinaria (statale o regionale, fra loro in rapporto di competenza, essendo la legge regionale oggetto di rinvio da parte della normativa statale), mentre chi guardava all'ordinamento di una Regione o di una provincia "autonoma" doveva distinguere il rapporto gerarchico esistente fra Statuto e legge regionale o provinciale, fondato sulla funzione propria dello Statuto nell'ordinamento regionale o provinciale, da quello derivante dall'ampia immedesimazione dei due ordinamenti che rendeva applicabile la gerarchia delle fonti statali anche al livello regionale o provinciale. Nell'improbabile caso in cui vi fosse qualche discrepanza fra le due gerarchie, la disposizione o norma statutaria doveva comunque prevalere sulla disposizione o norma che fosse adottata in applicazione dello Statuto.

Mancando di una competenza in materia giudiziaria e processuale, salvo che per qualche aspetto assolutamente minore, anche l'ordinamento regionale era applicato dai giudici statali e ciò rendeva poco percepibile la circostanza che il principio regionalista comportasse che ciascuna Regione avesse un proprio ordinamento giuridico, distinto da quelli delle altre Regioni (e, nel Trentino-Alto Adige, da quelli delle province "autonome" di Trento e Bolzano) e, naturalmente da quelli dello Stato e degli altri enti statali, soltanto per quando riguarda una parte assai limitata della materia amministrativa. Prima dell'istituzione delle Regioni, le autonomie territoriali esistenti in Italia erano quelle dei comuni e delle province, ma il modo in cui questi enti erano configurati, ne faceva delle forme di decentramento, più che degli enti autonomi, ed infatti, nel linguaggio giuridico del tempo, essi erano denominati "enti ausiliari" o "enti autarchici", più che "enti autonomi".

Pur ampliando le autonomie degli enti territoriali complessivamente considerati, l'ordinamento di essi che era contenuto nella Costituzione e nelle leggi anteriormente vigenti (che furono per molto tempo quelle adottate prima della Costituzione, a lungo inattuata) sembrava continuare su questa linea, piuttosto che trasformare l'Italia in uno Stato composto di più entità veramente autonome. Un'evoluzione di questo assetto fu però tentata con le varie riforme che l'ordinamento regionale subì dopo l'effettiva Costituzione delle Regioni a Statuto ordinario (che avvenne soltanto nel 1970) e soprattutto con le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, di riforma dell'intero titolo V della parte II della Costituzio-

---

30 Oltre agli statuti, di cui si dice nel testo, gli ordinamenti delle Regioni comprendevano leggi statali operanti in regime di immedesimazione, le leggi della Regione di cui trattasi ed altre fonti proprie di essa. Essendo le Regioni prive di ogni competenza giudiziaria e processuale, anche gli ordinamenti delle Regioni erano (e sono) applicati dagli organi giudiziari dello Stato, a cominciare dalla Corte costituzionale.

ne stessa<sup>31</sup>. Ma, benchè queste riforme (e le relative campagne propagandistiche) conseguissero apparentemente larghi consensi, lo spirito centralistico instaurato dopo l'unificazione nazionale, e sopravvissuto alle successive vicende, rimase prevalente e riemerse, nella giurisprudenza, anche dopo la riforma del titolo V<sup>32</sup>.

A lungo discussa è stata l'opportunità dell'istituzione di un "Senato federale", da congegnarsi in vari possibili modi soprattutto per quanto concerne la sua composizione, che potrebbe fondarsi sull'elezione diretta dei suoi membri (nel qual caso i protagonisti politici sarebbero probabilmente i partiti, già rappresentati nella Camera dei deputati), ovvero su designazioni da parte dei Governi regionali (con conseguente inserimento di questi nel processo politico nazionale). Una soluzione vicina a quest'ultima è quella che è stata perseguita con l'istituzione delle "conferenze" fra rappresentati di Stato, Regioni e, in certi casi, Enti locali, che hanno svolto negli ultimi anni un ruolo parzialmente diverso da quello di una seconda camera "regionale", pur esercitando, almeno in parte, quelle che potrebbero esserne le funzioni.

#### **4. Gli statuti regionali, le dichiarazioni di principio e il "contenuto eventuale" delle norme statutarie.**

Stabilito questo quadro generale, occorre valutare che cosa accade ove una situazione di contrasto di disposizioni o norme di diversa origine riguardi l'eventualità (ammessa, come si è visto, dalla giurisprudenza costituzionale) che le funzioni esercitate dalle Regioni non corrispondano precisamente alle competenze legislative o amministrative ad esse esplicitamente attribuite, ma riguardino invece un "contenuto eventuale" che si risolva in un complesso di enunciazioni di principio, non direttamente traducibili in comandi giuridici e in azioni giudiziarie, ma pur tuttavia suscettibili di risolversi in prese di posizione mediante le quali esprimere le linee fondamentali cui la Regione ritenga di indirizzare la gestione dei poteri ad essa assegnati dalla Costituzione nazionale e così influenzare attività regionali simili alle dichiarazioni individuali o collettive dotate di struttura analoga a quella propria delle manifestazioni di pensiero espresse nell'esercizio della corrisponden-

31 In proposito cfr. *amplius*, A.PIZZORUSSO, *Introduzione*, in M.CARLI, G.CARPANI, A.SINISCALCHI (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, cit., pag.17 e seguenti. Di recente, il problema delle autonomie regionali e locali italiane è stato polemicamente riesaminato, anche con riguardo ai suoi presupposti dottrinali ottocenteschi, da M.ROSSI, *Autonomie locali: le nozze con i fichi secchi*, Firenze, Il Ponte, 2011. Sotto il profilo giuridico, cfr., fra i più attenti, G.ROLLA, *La posizione costituzionale degli enti locali in Italia dopo la riforma del 2001*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2011, IV, pag. 2941 e segg.

32 Cfr., da ultimo, anche per ulteriori riferimenti, R.BIN, *La legge regionale*, in A.VIGNUDELLI (cur.), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena, Mucchi, 2011, pag. 315 e segg.

te libertà riconosciuta ai cittadini, ma dotate di una diversa efficacia giuridica<sup>33</sup>.

Per valutare il rapporto che si stabilisce, in casi di questo genere, fra lo Stato e gli enti territoriali che operano nell'ambito di esso, anche se dotati di poteri autonomi che consentono di configurarli come titolari di un ordinamento giuridico distinto da quello dell'ente maggiore, occorre tenere presente che, a partire dall'epoca dei trattati di Vestfalia che stabilirono alcuni principi fondamentali in materia di rapporti fra gli Stati, gli Stati stessi costituiscono la principale forma di organizzazione giuridica dell'umanità la quale si sviluppa sulla base di un complesso di regole da essi accettate, le quali formano un distinto ordinamento giuridico denominato "ordinamento internazionale", del quale tutti gli Stati costituiscono i soggetti attivi e passivi, qualificati dalla loro parità nei reciproci rapporti e dalla sovranità di cui sono titolari nei confronti dei rispettivi territori e delle persone umane che in essi operano (in qualità di cittadini, ovvero di stranieri, apolidi, ecc.).

L'assetto determinato da questa regola fondamentale ha subito varie forme di evoluzione, una delle quali è consistita nella creazione, all'interno degli Stati, di soggetti collettivi distinti dagli Stati, ma simili ad essi per il fatto di esercitare funzioni del genere di quelle proprie degli Stati stessi e talora denominate esse stesse Stati. Precisamente, nei casi di questo genere si parla di Stati "composti", distinguendosi uno "Stato federale" o "regionale" o altrimenti denominato, ma comunque comprensivo di una pluralità di enti pubblici territoriali, soggetti allo Stato centrale quanto meno per il fatto che a questo, e non agli altri, spetta la titolarità della sovranità, sia sul piano interno e sul piano internazionale, o quanto meno il nucleo principale di essa (mentre scarso rilievo hanno assunto alcuni casi nei quali una forma di parziale sovranità è stata riconosciuta ad istituzioni di questo tipo, soprattutto ai fini di taluni particolari rapporti internazionali<sup>34</sup>).

Con riferimento al problema che qui interessa, è da richiamare in particolare quell'aspetto dell'evoluzione dell'assetto degli ordinamenti giuridici degli Stati in virtù del quale la forma di governo in essi applicata è passata dal modello spesso denominato "monarchia assoluta" verso altre, variamente congegnate, ma più o meno coerentemente qualificate come "democratiche", con riferimento alle quali si è generalmente pervenuti ad affermare che la sovranità (interna) spetta al "popolo", cioè ai cittadini, piuttosto che ad un capo di stato o ad un complesso di organi costituzionali. Nei casi di stati composti, anche se generalmente il nucleo principale delle funzioni pubbliche è stato conservato dagli organi costituzionali centrali, sono stati compiuti così parziali conferimenti di poteri legislativi, amministrativi e talora anche giurisdizionali a favore di enti che fanno parte di

---

33 In proposito, anche per ulteriori riferimenti, cfr. P. PINNA, *L'ideologia del contenuto eventuale e della competenza limitata degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2010, pag. 1247 e segg.

34 Si ricordi, ad esempio, il riconoscimento dell'Ucraina e della Bielorussia come membri dell'ONU con diritto di voto al tempo in cui esisteva ancora l'Unione sovietica come stato federale della quale essi erano membri..

essi, assicurandosi al tal fine di conseguire un assetto in base al quale le decisioni principali rimangano comunque assegnate agli organi centrali dello Stato, ma le decisioni attuative di esse siano in parte talora anche considerevole devolute ad organi rappresentativi delle comunità locali.

Non è il caso di diffondersi qui ad analizzare le varietà di soluzioni che sono state impiegate nei vari tempi e luoghi e che solo in alcuni casi hanno portato alla formazione di enti dotati di poteri legislativi (o addirittura costituzionali o statutari) simili a quelli normalmente propri degli Stati, mentre in altri si è cercato piuttosto di ricorrere a forme di organizzazione pluralistica dei poteri centrali, ad esempio, mediante il ricorso all'elezione dei componenti di organi rappresentativi in collegi delimitati territorialmente o in altri modi che non comportino il riconoscimento di "autonomie" (specialmente normative) delle comunità locali. Nei confronti del problema qui in esame, la questione che si è posta riguarda appunto l'ammissibilità del riconoscimento di siffatte autonomie, dei limiti che esse debbono incontrare e delle regole procedurali che ne derivano.

E' da notare tuttavia anche che l'evoluzione che ha portato al riconoscimento di poteri di questo genere ha subito una particolare accentuazione per effetto della concezione dei rapporti di questo tipo che si è venuta sviluppando in un'epoca storica che è iniziata nel XVIII secolo e che ha conseguito il suo massimo sviluppo tra la seconda metà del XIX e la prima metà del XX, quando si è pervenuti ad attribuire un ruolo importante a comunità qualificabili mediante espressione come "nazione", "patria", "etnia", ecc., fino ad affermare che è principalmente in base a qualificazioni di questo genere che dovrebbe essere realizzata la divisione del mondo in stati, nonché, in certa misura almeno, la ripartizione delle funzioni pubbliche fra i vari enti territoriali che compongono gli stati composti (ossia con l'attribuzione ad essi di "autonomie" anche normative).

Le dichiarazioni di principio che formano ormai normalmente parte delle costituzioni statali e che talora troviamo altresì in analoghi documenti adottati negli enti territoriali componenti di stati composti presuppongono indubbiamente l'esercizio, da parte dei loro autori, di un tipo di pluralismo ideologico che è fondamentalmente simile a quello che sta alla base del riconoscimento, a favore degli individui, della libertà di manifestazione del pensiero, ma che incontra talora limitazioni di carattere più specifico in dipendenza del ruolo che a questo tipo di istituzioni è assegnato nell'organizzazione statale complessivamente considerata<sup>35</sup>. Forme di radicalizzazione delle diverse tendenze, simili a quelle più

---

35 Una posizione intermedia è, sotto questo profilo, quella che spetta ad istituzioni quali i partiti politici, i gruppi parlamentari, ecc., i quali fruiscono indubbiamente con minori limitazioni della libertà di manifestazione del pensiero, in quanto essi non esercitano da soli funzioni pubbliche (tranne che nei casi di monopartitismo, che sono generalmente considerati incompatibili con un assetto destinato a realizzare forme di democrazia rappresentativa), dato che il loro ruolo è proprio quello di confrontarsi con altri partiti, gruppi, ecc. Massima è invece la libertà di questo tipo spettante agli individui, le cui manifestazioni del pensiero si possono

facilmente realizzabili per i gruppi nazionali o etnici, sono stati talora improvvidamente realizzate anche con riferimento a indirizzi politici o religiosi, con conseguenze evidentemente assai negative, quando esse non siano imputabili a singoli o a frazioni del popolo, ma a gruppi o organi che si presentino come rappresentativi di una intera comunità.

Questo comporta quindi che enunciazioni di questo genere siano ammissibili, anche a livello di collettività che si presentano come parti di un ente di più vaste dimensioni, ma non lo siano quando esse confliggano con principi costituzionali o quanto meno con “principi supremi” affermati al livello superiore e si può ipotizzare anche la necessità che una manifestazione del pensiero che presenti tale carattere d’incompatibilità debba trovare giustificazione in una situazione essenzialmente locale o comunque non riferibile all’intera comunità nazionale o all’intero territorio dello Stato.

Questi sono pertanto i limiti di un eventuale “diritto costituzionale delle Regioni”<sup>36</sup>, nei confronti del quale, tuttavia, la Corte costituzionale ha dimostrato un atteggiamento assai restrittivo (del quale le sentenze in esame costituiscono una delle manifestazioni più pesanti), influenzato forse da alcuni sbandamenti che furono commessi, a livello politico, in occasione della revisione costituzionale del 1999-2001, in reazione alla politica riduttiva del ruolo delle Regioni che si era sviluppata fino a quel momento al livello statale<sup>37</sup>.

Se si riuscirà a depurare il diritto regionale italiano dalle troppe forzature, riportandolo alle semplici posizioni che avevano ispirato i costituenti, si potrà riconoscere che enunciazioni di principio di questo tipo possono indubbiamente avere contenuti e caratteristiche simili a quelle proprie delle dichiarazioni di principio contenute nella Costituzione, dalle quali si distinguono per lo più per una certa maggiore specificità derivante dal fatto che le enunciazioni contenute in una dichiarazione di questo tipo adottata a livello statale non presuppone che su di essa sussista unanimità di consensi, ma soltanto una maggioranza in qualche modo rafforzata o qualificata, così da lasciar supporre che esse non siano ribaltabili a ogni consultazione popolare o addirittura ad ogni spostamento delle maggioranze parlamentari. Una dichiarazione di principi di questo tipo espressa a livello regio-

---

impedire soltanto ove contravvengano a precise regole stabilite dalla Costituzione o dalle leggi.

36 A.BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2010, pag. 311 e seguenti; sul punto, pag. 353.

37 Cfr., per tutti, le valutazioni espresse da PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 250 e seguenti. Si potrebbe dire, con una certa approssimazione, che la Regioni italiane furono realizzate nella stessa logica del decentramento, cui era stata informata la disciplina degli enti locali nella precedente fase storica, che non nella logica dell’autonomia, anche politica, che era stata (pur se in modo riduttivo) quella seguita dai costituenti del 1947.

nale, invece, non esclude l'esistenza di divergenze fra gli statuti di Regioni diverse, le quali corrispondano appunto a quel tanto o poco di pluralismo che deve evidentemente sussistere fra gli enti di questo tipo, se l'ordinamento prevede che essi siano una pluralità e non una semplice articolazione dell'organizzazione statale.

Non sembra pertanto giustificato limitare il riconoscimento della possibilità che si abbiano disposizioni di questo tipo, affermando che esse, "anche se materialmente inserite in un atto-fonte" non possano assumere carattere normativo. Al contrario, sembra indiscutibile che tale carattere può essere proprio tanto di atti-fonte composti di "regole" quanto di simili atti composti di "principi" ed è assolutamente normale che qualunque tipo di fonte possa comprendere sia principi che regole, anche se esistono fonti che astrattamente appaiono maggiormente adatte a contenere disposizioni dell'uno o dell'altro tipo, o generalmente impiegate per produrre disposizioni di uno solo di questi due tipi.

Con la sola differenza che, mentre nel caso delle disposizioni contenute nella Costituzione di uno Stato, le enunciazioni di questo tipo dovranno esprimere posizioni sulle quali esiste un consenso assai vasto al livello dell'intera comunità nazionale, nel caso delle disposizioni contenute in uno Statuto regionale, un certo margine di contrapposizione (corrispondente alle differenze sociologiche che distinguono le rispettive comunità regionali) è assolutamente normale. Evidentemente, per contro, non sarebbe ammissibile che disposizioni di principio enunciate in sede regionale dissentissero su temi sui quali esistono prese di posizione operanti a livello statale (o a livelli più alti, nei confronti dei quali siano in opera norme statali di raccordo che le recepiscono); conseguentemente, dovrebbero essere ritenute certamente incostituzionali dichiarazioni di principio incompatibili con i "principi supremi" (anche se individuati ad altri fini), mentre sarebbero assolutamente normali le diversità di orientamento derivanti da fattori geografici, demografici e simili. E fra queste due ipotesi estreme, esistono ovviamente molte ipotesi intermedie.

Per concludere, non sembra condivisibile l'atteggiamento di quanti hanno espresso orrore per le opinioni espresse di chi ritiene che gli statuti regionali abbiano non poco in comune con le costituzioni statali o con qualunque altro tipo di atto normativo che esprima i principi fondamentali di un ordinamento giuridico distinguibile dall'ordinamento dello Stato nel cui ambito opera in regime di pluralità degli ordinamenti giuridici. In casi di questo genere, indubbiamente, esiste un problema di individuazione dei limiti che l'ordinamento "autonomo" deve rispettare nei confronti dell'ordinamento al cui interno opera, ma questi limiti dovrebbero trovare una giustificazione razionale e non rispondere a semplici spinte emozionali<sup>38</sup>.

---

38 Se si ritiene che la Sicilia possa chiamare il Consiglio regionale "Parlamento" e i componenti di esso "deputati" e che alle altre Regioni ciò non possa essere concesso, occorrerebbe darle una giustificazione (che forse potrebbe essere desunta dalla stessa evoluzione storica dei diversi

## **5. Le dichiarazioni di principio fra “hard law” e “soft law”.**

Per inquadrare questo aspetto del problema occorre tenere presente come la fase storica iniziata con la seconda metà del secolo XX offra molti esempi che ci mostrano casi di atti i quali per molti versi sarebbero qualificabili come fonti del diritto, ma che per altro verso sembrano privi di quel tipo di effetti che all'epoca di massimo sviluppo della dottrina del giuspositivismo sono stati classificati come propri della legge (o delle altre fonti ad essa sotto taluni punti di vista assimilabili, anche se dotate di efficacia diversa da quella legge).

In base alla teoria delle fonti del diritto allora prevalente, si era affermata l'idea dell'esistenza di un complesso di principi e regole in base alle quali fosse possibile distinguere sempre con precisione i casi nei quali si riteneva di essere di fronte ad una disposizione normativa produttiva di diritto, come tale operante come fatto o atto costitutivo del diritto obbiettivo ed alla quale conseguiva, ogni qual volta si verificasse la fattispecie astratta da essa prevista, la creazione di situazioni giuridiche soggettive normalmente deducibili in giudizio in via di azione o di eccezione (o di essere utilizzate in altro modo nell'ambito di procedure dotate di effetti giuridici di qualunque altro genere), dai casi di dichiarazioni dotate di effetti di tipo politico, capaci cioè di convincere determinati individui, anche nella loro qualità di organi di istituzioni pubbliche o private, a seguire le indicazioni in esse raccomandate circa il comportamento da seguire nelle circostanze in esse ipotizzate.

La differenza di efficacia che si produce nei due tipi di casi è determinata talora da esplicite enunciazioni contenute negli atti in questione, talora si desume da prescrizioni di ordine generale, talora dalla natura del soggetto che adotta tali dichiarazioni o dalle circostanze in cui esse sono formulate.

Lo sforzo tendente a distinguere in modo rigoroso i casi di enunciazione di regole o principi costitutivi degli ordinamenti giuridici degli Stati (o comunque di altri ordinamenti da questi recepiti) si è sviluppato particolarmente in conseguenza dell'assunzione degli Stati a principali responsabili dell'organizzazione giuridica del pianeta, siano esse produttive di principi o di regole, dai casi nei quali ci si trova di fronte a fatti o atti normativi i quali, pur avendo talora struttura molto simile a quella dei primi, è negata la loro forza normativa, anche se non è escluso qualunque loro effetto, ben potendo essi influire, quanto meno, sui processi di interpretazione delle disposizioni legislative o altrimenti incidere sui rapporti da esse regolati. A mano a mano, che la regola formata al tempo dei trattati di Vestfalia si è venuta estendendo a tutta la superficie del pianeta (e la sua attuazione è stata regolata, in ogni Stato, da un complesso di precise regole che stabiliscono quali siano le “fonti del diritto” in esso operanti, ad esclusione di altre, ed anche i rapporti interstatali siano stati disciplinati sempre più incisivamente da regole

---

casi, ma che non può essere puramente presunta).

di diritto internazionale), la distinzione fra ciò che è diritto e ciò che non lo è ha perso non poco della sua funzionalità.

I casi di questo secondo tipo sono stati dapprima registrati dai cultori del diritto internazionale, i quali hanno parlato di *soft law* (o di “quasi-diritto”) con riferimento a casi di accordi internazionali, approvati in forme analoghe a quelle previste per la stipulazione dei trattati ma ai quali sia negata la corrispondente efficacia giuridica<sup>39</sup>, ovvero di trattati il cui procedimento di approvazione ed esecuzione non sia ancora completato, ma che pur tuttavia trovino spontanea applicazione nella previsione che il completamento si realizzi<sup>40</sup> (o eventualmente per l'intervento di un *animus deliberandi* che consenta di ravvisare nelle attività compiute il fatto costitutivo di una fonte di tipo consuetudinario), o in altri casi di questo genere<sup>41</sup>. Più di recente, questa nozione è stata impiegata anche con riferimento a casi di diritto statale, sopranazionale o transnazionale, con riferimento ai codici di condotta, a certi tipi di testi di dottrina o di giurisprudenza, ecc., in taluni casi con effetti pratici considerevoli.

Questa evoluzione rappresenta una conseguenza della diffusione di una concezione del diritto che conferisce ampio spazio all'attività di costruzione del diritto stesso mediante l'attività dei giuristi impegnati nell'insegnamento e nella ricerca e di quelli che esercitano ruoli indipendenti, non soltanto nel foro, ma anche nelle imprese ed in molti altri tipi di rapporti che richiedono la loro opera.

La spinta rivolta in questa direzione è stata rafforzata dall'evoluzione dei rapporti giuridici, che induce a parlare di “globalizzazione giuridica”, in virtù della quale si sono avute molte forme di “internazionalizzazione” del diritto statale. Ma questi tipi di fenomeni, non hanno determinato soltanto un incremento fra i rapporti interstatali, ma hanno altresì prodotto molte forme di avvicinamento degli ordinamenti giuridici degli stati, sia attraverso forma di “unificazione” legislativa,

39 Un esempio di questo genere è ravvisabile nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1948, alla quale (a causa di alcune astensioni) non è stata conferita l'efficacia propria di un atto legalmente vincolante, ma che è stata spesso impiegata come se avesse tale efficacia

40 Come è accaduto per la Carta dei diritti dell'Unione europea durante il periodo intercorso fra la sua proclamazione e la sua entrata in vigore in base al Trattato di Lisbona.

41 Cfr., anche per ulteriori riferimenti, S.FERRERI, *Le fonti a produzione non nazionale*, in R.SACCO (cur.), *Le fonti del diritto italiano*, vol. I, Torino, Utet, 1998, pag. 299 e segg.; B.PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2005, pag. 3 e segg.; A.POGGI, “Soft law” nell'ordinamento comunitario (relazione al convegno dell'Associazione dei costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005); P.COSTANZO, “Hard law” e “soft law”: il senso di una distinzione, in P.COSTANZO, L.MEZZETTI, A.RUGGERI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006, pag. 261 e segg.; E.MOSTACCI, *La “soft law” nel sistema delle fonti, uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2008; A.SOMMA, *Soft law sed law. Diritto morbido e neocorporativismo nella costruzione dell'Europa dei mercati e nella distruzione dell'Europa dei diritti*, in *Riv.critica del diritto privato*, 2008, pag. 437 e segg., ed ivi ulteriori riferimenti.

realizzata con diverse tecniche, sia per effetto della stipulazione di trattati istitutivi di organizzazioni internazionali dotate di funzioni esercitabili nei confronti di più Stati.

Particolarmente avanzata è la tecnica che è stata impiegata per la costruzione dell'Unione europea, ufficialmente qualificata come una "Unione di Stati", distinta pertanto sia dagli Stati federali, regionali, ecc., sia dai gruppi di Stati che pur senza stabilire legami di questo tipo, sono vincolati da uno o più trattati al rispetto di complessi di regole comuni.

In tutti questi diversi casi, i vincoli che sono stati stabiliti fra gli ordinamenti giuridici statali si presentano con caratteristiche diverse nei casi in cui essi comportano vere e proprie forme di unificazione legislativa (per effetto della promulgazione e pubblicazione di un atto che dà esecuzione nello Stato ad un testo normativo approvato con un trattato che inserisce nel diritto interno un complesso di disposizioni che anche altri Paesi si impegnano ad adottare con una analoga procedura), in quelli in cui atti adottati da un'autorità comune a più stati entrano in vigore nella sfera di sovranità di tutti gli stati aderenti all'organizzazione, ecc.

Queste diverse tecniche possono essere adattate a svolgere il loro ruolo in modi diversi, a seconda che il testo concordato fra gli Stati divenga legge in tutti una volta completata la procedura comune, ovvero che, in base al quale venga adottato un principio, destinato ad essere specificato mediante regole attuative determinate in ciascuno Stato secondo una propria procedura e le varianti sono indubbiamente note.

Soluzioni di questo tipo sono spesso applicate anche all'interno di ordinamenti statali, al fine di graduare gli interventi legislativi, distinguendo la fase di elaborazione di leggi-quadro, da quella di attuazione dei principi da essa stabiliti alle diverse parti del Paese, come avviene soprattutto negli Stati "composti" quale che sia la loro denominazione ufficiale (federale, regionale, ecc.).

In tutti questi casi è possibile che l'efficacia giuridica vera e propria sia attribuita, anziché in unico momento e con riferimento ad un unico testo, attraverso un procedimento graduale, cosicché un primo testo contenga disposizioni di principio le quali vincolano soltanto coloro che dovranno redigere dei testi applicativi dei principi stessi e che saranno dotati della forza normalmente propria della legge.

Da segnalare altresì come il ricorso a soluzioni di questo tipo abbia determinato anche un ravvicinamento fra gli ordinamenti di "*civil law*" che adottavano la legge come principale fonte di diritto e gli ordinamenti di "*common law*", che si avvalevano sia degli *statutes*, prodotti dal Parlamento, che dei *precedents*, corrispondenti alle *rationes decidendi* delle sentenze pronunciate dai giudici più importanti (o da qualsiasi giudice, ma con importanza variabile, in dipendenza di tutta una serie di

circostanze che conferiscano maggiore o minore autorità all'organo - o addirittura alla persona - che le ha pronunciate).

In tutti i casi nei quali si ha una pluralità di fonti la cui funzione normativa è in vario modo graduata, possono aversi così casi di *soft law*, a fronte di casi di *hard law*. E questo tipo di varianti si sono venute diffondendo sempre di più per offrire maggiori possibilità di adattamento dell'ordinamento giuridico all'evoluzione della società.

## 6. Osservazioni riassuntive.

Le osservazioni che la vicenda sulla quale è intervenuta la sentenza n. 372/2004 della Corte costituzionale suggeriscono, inducono a ritenere che le sorti della regionalizzazione di una consistente quota dei pubblici poteri legislativi e amministrativi che fu adottata in Italia con la Costituzione del 1947 e faticosamente realizzata (per quanto riguarda le Regioni ordinarie) a partire dal 1970<sup>42</sup>, siano tuttora in bilico fra una caratterizzazione in base alla quale questo esperimento sia concepito come una forma di vera e propria autonomia culturale e politica delle varie parti del territorio nazionale che sono state costituite in Regioni (echeggiandosi, più o meno appropriatamente, le motivazioni delle contrapposizioni di tipo "nazionale" maturate nella precedente fase storica) ed un semplice sviluppo delle forme di decentramento che esistevano già nella prima fase di vita unitaria del Paese.

Tuttavia, i presupposti per una differenziazione delle comunità regionali che si estenda fino a fare di esse un'entità etnico linguistica accomunabile ad una comunità nazionale diversa da quella italiana è realisticamente riscontrabile soltanto nel caso sudtirolese, gli altri gruppi linguistici esistenti in Italia essendo troppo piccoli o troppo dispersi (o troppo assimilati a quello italiano) per poter essere

42 Lo scarso impegno per la valorizzazione delle particolarità regionali come obiettivo politico è dimostrata, tra l'altro, dalla circostanza che ad oltre dieci anni dalla riforma statutaria del 1999, essa non è stata ancora completata. Sull'ultimo periodo di evoluzione dell'autonomia regionale, cfr. gli atti del convegno di Bologna del 27-28 gennaio 2011, riassunti in A.M.BARONI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia regionale?*, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie*, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" dell'Università LUISS, 2010, n.5, pag. 56 e segg., nonché: G.GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n.1/2, pag.11 e segg.; R.SEGATORI, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, *ibid.*, n.5/6, pag. 435 e segg.; L.VANDELLI, *Il regionalismo quarant'anni dopo: il caso dell'Emilia-Romagna*, *ibid.*, pag. 469 e segg.; F.PIZZETTI, *A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l'Italia*, in *Le Regioni*, 2010, pag. 1013 e segg. S.MANGIAMELI, *Il significato della riforma a dieci anni dalla revisione del titolo V della Costituzione*, *ibid.*, pag.1235 e segg.  
Sull'attuazione in Toscana, cfr., da ultimo, A.CHELLINI, *Lo stato di attuazione del nuovo Statuto regionale della Toscana*, in *Osservatorio sulle fonti (on line)*, n. 2/2009.

riconosciuti come “nazioni” o parti di nazioni diverse dall’italiana e la protezione per essi disposta in base all’art. 6 della Costituzione ed alle norme attuative di esso<sup>43</sup> appaiono correttamente contenute entro i relativi limiti. Ciò non toglie, tuttavia, che soprattutto alcuni dei gruppi regionali che hanno acquistato uno *status* giuridico autonomo con la Costituzione dispongano di caratteristiche differenziate le quali giustificano aspirazioni ad una valorizzazione di tali caratteristiche anche maggiore di quella conseguita finora.

Questo è verosimilmente il caso della Toscana che presenta una forte omogeneità linguistico-culturale, una considerevole unità di tradizioni storiche e giuridiche ed una vasta similarità dal punto di vista economico, seppur articolata nelle diverse aree (industriale del Valdarno, turistica della costa e dell’area collinare interna, agricola e montana in altre parti). In relazione ad essa, ben potrebbe farsi applicazione del 3° comma dell’art. 116, Cost., sopra ricordato, e forse anche ampliarsene le previsioni<sup>44</sup>.

E’ tuttavia da ritenere che le decisioni circa la destinazione delle misure già previste e ancora da realizzare per un maggiore sviluppo delle autonomie, o altre di segno opposto, non dovrebbero risultare da decisioni puramente locali (o comunque da scontri destinati a strappare successi di portata soltanto locale), ma da una maturazione capace di orientare in un senso o nell’altro a livello nazionale la forma di Stato prevista dalla Costituzione. Quanto meno nell’area sulla quale si estende l’influenza dell’Unione europea<sup>45</sup>, le contrapposizioni di tipo nazionalistico che avevano dominato il panorama continentale a partire dalla seconda metà del XVIII secolo e che avevano raggiunto il loro massimo sviluppo nel XIX e nella prima metà del XX, hanno dovuto constatare una consistente riduzione delle influenze di questo tipo, per cui in molti casi si vedono gli sforzi delle comunità che ancora ne avvertono l’importanza ridotti al livello degli interessi puramente economici in conflitto, mentre le rivendicazioni di carattere anche simbolico,

---

43 Cfr., da ultimo, E.MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti*, in *Riv.dir.cost.*, 2001, pag. 109 e segg.; A.PIZZORUSSO, *I gruppi linguistici come soggetti culturali, come soggetti politici e come soggetti giuridici*, relazione al II congresso Mercator di Tarragona, 27-28 febbraio 2004 – <http://www.ciemen.org/mercator/pdf/simp-pizzorusso.pdf>.

44 Sull’assetto politico-elettorale della Toscana cfr., da ultimo, S.PROFETI, *Le elezioni regionali 2010 in Toscana: una sinistra in difficoltà ma senza alternative*, in *Quaderni dell’Osservatorio elettorale*, 2010, n.54, pag. 5 e segg.,

45 Sull’assestamento federale o regionale degli stati europei dotati di un territorio di maggiori dimensioni non hanno influito le vicende che hanno portato all’insuccesso del tentativo di conferire all’Unione europea un ordinamento giuridico vicino al modello federale. Il Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, che ha escluso di perseguire la costituzionalizzazione dell’assetto preesistente, non ha fatto venir meno il loro carattere di *higher law* dei trattati rispetto al diritto comunitario prodotto in base ad essi ed al diritto interno degli Stati membri. Tacitamente, tuttavia, esso ha accettato l’affermazione dei “principi supremi” degli ordinamenti di questi ultimi come possibili limiti al diritto comunitario.

frutto dell'ideale nazionalistico, appaiono notevolmente svalutate e non di rado suonano false e velleitarie. In alcuni casi di questo genere, piuttosto, ci troviamo di fronte a tentativi di ripetere forme di "invenzione della tradizione" simili a quelle che, nell'età del nazionalismo, avevano trovato qualche possibilità di influenzare le comunità<sup>46</sup>, ma che oggi appaiono ormai largamente fuori centro.

Le dichiarazioni di principio sui grandi temi della cultura, della politica e dell'economia, rientrano indubbiamente fra i fattori che possono differenziare i gruppi regionali, entro i limiti derivanti dai principi supremi della Costituzione nazionale. Evidentemente essi non possono porsi in contraddizione con tali principi (e neanche con quelli che sono accettati dalla Comunità internazionale, o da istituzioni continentali cui l'Italia appartiene, come l'Unione europea o il Consiglio d'Europa), ma a livello regionale lo spazio così delimitato può tollerare orientamenti diversi, in misura minore<sup>47</sup>, ma fondamentalmente simile a quella in cui deve essere assicurata la libertà di manifestazione del pensiero.

Come abbiamo visto, l'enunciazione di principi come quelli in esame riguarda una sorta di esercizio collettivo della libertà di manifestazione del pensiero ed è pertanto regolato da norme simili a quelle che valgono per quest'ultima. Naturalmente il carattere collettivo delle azioni in cui esso si sviluppa comporta precise garanzie dei diritti delle minoranze che al livello individuale possono funzionare soltanto in altri modi. Ma escludere che istituzioni come gli enti pubblici territoriali (o anche altre, secondo le rispettive caratteristiche) possano avvalersi di una tale non illimitata facoltà significherebbe ridurre il ruolo di simili enti a quelli di uno strumento di mero decentramento amministrativo.

Considerazioni queste che tutte concorrono a spiegare le difficoltà che la riforma regionale italiana ha incontrato fin dall'epoca dell'assemblea costituente e quelle che probabilmente essa incontrerà ancora, quali che saranno i risultati delle prossime tappe di un percorso al quale appare ormai impossibile rinunciare, ma sul quale appare altrettanto difficile avanzare proposte in modo veramente equilibrato ed efficace.

Per quanto riguarda, in particolare, la Toscana è da ricordare il progetto di Costituzione che fu elaborato, regnante il granduca Pietro Leopoldo, sotto la più prudente denominazione di "Statuto", ma che non fu mai messo in vigore e fu

---

46 Cfr. E.J.HOBSBAWM, T.RANGER (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, traduzione italiana, Torino, Einaudi, 2002.

47 Al livello individuale la libertà di manifestazione del pensiero incontra limiti chiaramente più ristretti di quanto avvenga a livello delle dichiarazioni collettive, ove le esigenze di non turbare oltre certi limiti la vita in comune mediante la creazione di vere e proprie fazioni devono essere tenute in conto, tanto più quanto più si allarga la comunità presa in considerazione. Ma a mano a mano che le esigenze di rispetto per l'ordine comunitario si fanno meno sensibili, perché si restringono i loro confini, si allargano quelli della libertà di manifestazione del pensiero nella sua veste di libertà della persona a carattere individuale.

poi superato dalle vicende che portarono all'unificazione nazionale e all'adozione come prima Costituzione italiana dell'altro Statuto, concesso dalla Monarchia sabauda, al popolo piemontese, savoiano, ligure e sardo e poi esteso senza modifiche all'intera Italia. Il progetto toscano fu conseguentemente, non solo abbandonato, ma anche sostanzialmente dimenticato, diventando oggetto di ricerche storiche<sup>48</sup>.

L'evoluzione dell'ordinamento giuridico del nuovo Stato nazionale che ne derivò, in senso centralistico, vigente l'assetto liberale e poi l'assetto fascista, eliminò ogni vincolo fra questo progetto e le esperienze dello Statuto regionale, dapprima adottato ai sensi del testo originario dell'art. 123 della Costituzione in vigore dal 1° gennaio 1948, e poi in base al testo modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 1999. Nella prima di queste due fasi fu approvato, con la legge statale 22 maggio 1971, n. 343, un testo che rimase in vigore per tutta questa fase pur essendo stato interamente riveduto l'11 novembre 1997, con un testo che fu approvato dal Consiglio regionale ed inviato al Parlamento nazionale per la sua definitiva emanazione, ma che fu abbandonato, una volta modificata la procedura di approvazione di cui all'art. 123 della Costituzione.

Nella seconda fase fu approvato lo Statuto attualmente in vigore, che prevede la diversa forma di autonomia alla quale è dedicato questo volume. Anche la sua attuazione ha lasciato, tuttavia, in vita fattori di incertezza circa il ruolo che la Regione appare in condizione di esercitare, in mancanza di più chiare indicazioni circa il suo inserimento nella forma di stato "regionale" prevista dalla Costituzione del 1947 e tuttora largamente invariata quanto all'assetto dei pubblici poteri. Il dibattito lungamente tramandatosi circa la trasformazione della seconda Camera del Parlamento bicamerale in un "Senato delle Regioni" non è approdato ad alcun risultato concreto, mentre il ricorso al "sistema delle conferenze", esteso anche al livello locale, è operante piuttosto al livello dell'Esecutivo che non a quello del Legislativo<sup>49</sup>. In questa fase, come già si è ricordato, si è parlato molto di trasformazione dello Stato regionale in Stato federale, ma le soluzioni acquisite o tentate sono ancora largamente *in fieri* e comunque di malagevole interpretazione.

Ancor più sconcertante è apparsa la ridda di proposte avanzate in questi ultimi mesi, in tema di ordinamento delle autonomie territoriali, nell'ambito dei dibattiti originati dalla necessità di fronteggiare la crisi economica tuttora in corso. L'assetto tracciato dalla Costituzione del 1947 con riferimento ai tre livelli principali, regionale, provinciale e comunale, questi ultimi talora variamente articolati con riferimento a livelli "intermedi" o ancora "minori", da ultimo si era sviluppato

---

48 Per le quali vedi l'ampia letteratura formatasi negli anni trascorsi dal secondo dopoguerra in poi.

49 D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, ed altri citati da P. COSTANZO, *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp.624-627.

ulteriormente, sovrapponendosi a quello risultante dal decentramento statale. La rete delle assemblee elettive e dei centri amministrativi si era così molto articolata sul territorio creando inopportune sovrapposizioni di organizzazioni di carattere economico in esso operanti o con altre entità sviluppatesi soprattutto nel settore privato con effetti poco compatibili con i principi di un ordinamento di tipo democratico. Ma gran parte delle proposte che sono state avanzate (addirittura in sede di modifiche a disposizioni già in vigore, in quanto adottate con decreto legge!) appaiono impossibili da ricondurre ad un'interpretazione coerente con il diritto vigente.

A fronte della necessità, dimostrata da esigenze di carattere essenzialmente economico, di rinunciare alla molteplicità dei livelli di autonomia (o comunque di limitarli, per risparmiare spese poco giustificate), nel momento in cui scriviamo sembra essere prevalsa la proposta di rinunciare al livello provinciale e di ridimensionare i livelli intermedi, concentrandosi su quello regionale (qualificabile ormai come livello prevalentemente politico) e su quello comunale (qualificabile come livello soprattutto amministrativo), senza tuttavia che questa scelta corrisponda però ad un orientamento metodologico ben definito. La soluzione prescelta (la cui futura attuazione lascia molti punti interrogativi) sembra essere quella che si ritiene dotata di minori ripercussioni di carattere elettorale, ma le stesse valutazioni di questo genere non sembrano tener adeguatamente conto dei riflessi negativi che la stessa incapacità di offrire soluzioni dotate di una qualche organicità normalmente produce. Non resta pertanto che attendere l'esito di questa travagliata fase di sviluppo del nostro ordinamento amministrativo e valutare a quale situazione ci troveremo di fronte se essa perverrà finalmente a una svolta più chiaramente definibile.

Pisa, 30 settembre 2011.

# La Regione Toscana nei suoi rapporti con l'ordinamento europeo

Filippo Benelli

---

SOMMARIO **1.** Introduzione - **2.** La Costituzione del **1948** - **3.** L'istituzione delle Regioni ordinarie e il problema comunitario - **4.** Le prime critiche all'estromissione delle Regioni in campo comunitario - **4.** Le prime critiche all'estromissione delle Regioni in campo comunitario e il d.P.R. **616** del **1977** - **5.** Nuova linfa al d.P.R. **616** del **1977** - **6.** La legge **59/1997** e la riforma costituzionale (L.C. **3/2001**) - **7.** Lo Statuto regionale e il regolamento sul funzionamento del Consiglio regionale - **8.** Conclusioni

---

## **1. Introduzione**

Riflettere su quasi quaranta anni di rapporti tra Regione Toscana (così come tra Regioni in genere) e Comunità Europee, prima, Unione Europea, ora, significa ripercorrere interamente e con pochissime eccezioni tutte le vicende istituzionali e politiche regionali. Sono tante e profonde le interconnessioni tra il livello dell'Unione e quello regionale che non si può concretamente comprendere lo sviluppo dell'istituzione regionale senza analizzare approfonditamente l'evoluzione dell'ordinamento comunitario. E questo, come si vedrà nelle pagine seguenti, sia per le oggettive interrelazioni tra i due diversi livelli territoriali di governo, sia per l'utilizzo strumentale che per molti anni lo Stato ha fatto (e, in parte, fa tuttora) degli obblighi comunitari come strumento di compressione dell'autonomia regionale. Lo spazio di questo scritto non può esaurire con pretesa di completezza tutti i capitoli di questa vicenda istituzionale a cui, del resto, sono dedicati specifici interventi contenuti in questo Volume. Si vuole, piuttosto, individuare e ripercorrere per sommi capi i temi generali, istituzionali e politici, che hanno scritto questi quasi quarant'anni di storia regionale, rimandando agli specifici contributi l'analisi delle singole materie e problematiche.

## 2. La Costituzione del 1948

Lo Studio delle competenze e delle relazioni istituzionali delle Regioni conferma l'endemica mancanza di un disegno chiaro e definito a livello costituzionale in materia comunitaria. Infatti, chi volesse ricostruire in maniera soddisfacente il ruolo regionale in riferimento alle competenze dell'Unione (o, forse, sarebbe meglio dire il ruolo delle istituzioni e delle politiche dell'Unione nei confronti delle attribuzioni delle Regioni) prendendo le mosse dal dato costituzionale avrebbe un quadro sicuramente lacunoso e certo distorto di come stanno veramente le cose. E questo vale in riferimento all'originario testo costituzionale, ma in parte anche in relazione a quello riformato nel 2001 per il quale si rinvia agli specifici contributi su questo volume.

Come noto, la Costituzione del 1948 non prevedeva alcunché in riferimento al ruolo comunitario delle Regioni. Era, questa, la conseguenza *scontata* di due fattori tra loro complementari: da una parte, l'antiorità della Costituzione rispetto all'istituzione delle Comunità Europee, dall'altro, la scelta di politica istituzionale di non modificare il testo della Costituzione per far seguito all'adesione (o, forse, sarebbe meglio dire alla fondazione) delle Comunità, ma di utilizzare, come noto, una interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost, originariamente pensato in riferimento alla partecipazione dell'Italia all'ONU.

In questo quadro deve, poi, essere ricordata la posizione della Corte costituzionale in merito alle attività internazionali in genere delle Regioni, contraddistinta – almeno in questa prima fase - da un atteggiamento di rigorosa chiusura. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, vi erano due elementi, tra loro collegati, che avrebbero dovuto escludere a priori ogni competenza regionale di potere estero: la titolarità esclusiva dello Stato della soggettività internazionale e la titolarità – anch'essa esclusiva - della responsabilità internazionale in capo allo stesso<sup>1</sup>. E' vero che da un punto di vista concettuale diritto internazionale e diritto comunitario non coincidono, poiché il secondo ha regole proprie che lo distinguono e lo contraddistinguono dal primo, ma è anche vero che l'esclusione di ogni competenza internazionale in materia regionale proiettava un cono d'ombra sulle attribuzioni in ambito comunitario. Infatti i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario furono originariamente inquadrati nell'ambito delle relazioni tra diritto interno

---

1 Cfr., ad es., Corte cost., sent. 49/1963 *“poichè soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normative posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole prescritte”*. Cfr., altresì, sent. 46/1961 *“è incontrovertibile il principio che affida allo Stato, e solo ad esso, l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati”* e sent. 153/1975 che riferisce di un *“generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione [comunitari] nell'intero territorio dello Stato, in inscindibile correlazione con l'esclusiva responsabilità internazionale dello Stato”*.

e relazioni internazionali, cosicché gli obblighi scaturenti dai Trattati istitutivi vennero considerati come obblighi di diritto internazionale<sup>2</sup>.

Poiché a livello costituzionale bisognerà attendere la riforma del 2001 per ravvisare una qualche risposta alle problematiche oggetto di questo scritto, si potrebbe essere indotti a pensare che fino a tale data un vero “argomento” circa il ruolo regionale in ambito comunitario neppure esistesse.

### **3. L'istituzione delle Regioni ordinarie e il problema comunitario**

Questa prima affermazione deve essere disattesa. Significativamente, Paolo Caretti, nell'*incipit* del suo contributo su *La Regione e la CEE*, ricordava significativamente che “*il tema dei rapporti tra Regione e CEE si è posto con forza all'attenzione dei politici e degli studiosi negli anni immediatamente successivi all'istituzione delle Regioni di diritto comune*”<sup>3</sup>. Il motivo di questa attenzione è di facile comprensione: le sovrapposizioni e le interconnessioni tra competenze comunitarie e competenze regionali erano così tante e capillari che non poteva essere fatta una scrupolosa riflessione sulla prima senza le seconde e viceversa. Se ne trova conferma nella semplice lettura delle materie attribuite alle Regioni dall'art. 117 Cost. *ante riforma* e degli ambiti competenziali descritti nei Trattati comunitari.

Date queste premesse, lo studio sui rapporti tra Regioni e ordinamento comunitario – a cui deve essere ricondotto quello più specifico sul ruolo della Regione Toscana in *subiecta materia* – diviene necessariamente una verifica sul campo, volta a evidenziare quali spazi concreti la Regione sia riuscita a ritagliarsi nel tempo.

Le critiche a questo primo assetto delle competenze regionali – che vedevano tali enti del tutto estranei ai primi passi verso l'integrazione europea - fu aspro e proveniente da più parti: dalle Regioni, ovviamente, ma anche da voci signi-

---

2 La dottrina sul punto è vastissima. Cfr., a titolo esemplificativo, C.Morviducci, *Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di rilievo internazionale*, in *Le Regioni* 1974, 353 ss.; E.Cheli, *Le attività svolte all'estero dalle Regioni*, in *Le Regioni* 1983, 1181 ss.; P.De Sena, *In tema di attività internazionale delle Regioni*, in *Foro italiano* 1989, 2121 ss; E. Gizzi, *Il potere estero regionale*, in *Quaderni regionali* 1989, 81 ss.; L.Forlati Picchio, *Attività di mero rilievo internazionale delle Regioni. una “tappa per il vestito nuovo” dell'integrazione europea?*, in *Le Regioni* 1990, 915 ss.; R.Bin, *Attività di “mero rilievo internazionale”, “attività “promozionali” e attività di “rilievo comunitario”*, in *Le Regioni* 1993, 55ss.

3 P.Caretti, *La Regione e la CEE*, in R. Zaccaria - P. Caretti (a cura di), *La Regione in Toscana*, Milano, Giuffrè 1987, 231. Cfr, altresì, A. Azzena, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a Statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri*, in *Le Regioni* 1983, 1131 ss.; U.De Siervo, *Le Regioni italiane ed i rapporti internazionali*, in *Quaderni regionali* 1985, 58 ss., in particolare, osserva come il limite degli obblighi internazionali nei confronti delle Regioni è indicativo del monopolio statale sull'assunzione degli obblighi internazionali; A.La Pergola, *Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparato*, in *Quad. reg.* 1985, 949.

ficative della dottrina e da talune forze del governo, maggiormente sensibili al tema dell'autonomia regionale. Nella prima fase di funzionamento delle Regioni ordinarie, queste si videro negate – nella sostanza – ogni tipo di competenza comunitaria. I decreti delegati del 1972, con cui si attuò il primo trasferimento di funzione alle Regioni ordinarie appena costituite, riservavano espressamente allo Stato le attività regionali che, pur rientrando nell'ambito delle competenze trasferite, presentavano aspetti di collegamento con le Comunità europee<sup>4</sup>. In questa fase iniziale, quindi, “*i rapporti tra Comunità europea e Regioni si caratterizzavano... per una posizione di reciproca estraneità e di separazione*”<sup>5</sup>.

Non fa eccezione la Toscana. I motivi di questa sostanziale assenza regionale sono presto detti. Il primo fu conseguenza diretta delle competenze contenute nelle norme di trasferimento di funzioni alle Regioni, contraddistinte da una generale riserva allo Stato di tutti i rapporti con l'ordinamento comunitario. Tale estromissione riguardava onnicomprensivamente sia l'elaborazione delle decisioni comunitarie, sia la predisposizione dei conseguenti atti amministrativi, regolamentari e legislativi di esecuzione.

Il secondo motivo, certo conseguente a quello appena ricordato, era l'inidoneità (numerica, prima di tutto) della scarna organizzazione burocratica dei nuovi enti regionali a occuparsi anche delle complesse dinamiche interordinamentali, tanto più in una fase di assestamento delle stesse.

Invero, la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20.10.1970 e la successiva dell'11.01.1972 autorizzavano le Regioni a instaurare rapporti di rilevanza esterna, a condizione di ottenere il vaglio del Ministero degli esteri. Si trattò, tuttavia, di uno strumento di relativo interesse a cui, comunque, la Regione Toscana restò sostanzialmente estranea.

#### **4. Le prime critiche all'estromissione delle Regioni in campo comunitario e il d.P.R. 616 del 1977**

L'estromissione dalla *materia* comunitaria a danno delle Regioni si evidenziò, tuttavia, subito inadeguata. L'effetto, infatti, era quello di determinare un ritaglio di competenze a detrimento di tutte le attribuzioni regionali. La predicata esclusività

4 In materia di agricoltura, ad esempio, l'art. 17, lett. a), della legge 281/1970 (delega al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statali alle Regioni) e il pedissequo d.P.R. n. 11/1972 avevano mantenuta ferma la competenza degli organi statali “*in ordine all'applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio dei prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole*”, attuando una limitata delega alle Regioni per l'esercizio di funzioni amministrative in ordine all'applicazione dei regolamenti CEE relativi alle strutture agricole e l'attuazione degli interventi conseguenti alle decisioni comunitarie.

5 O.Spataro, *Il potere estero delle Regioni*, Rubettino, 2007, 97.

statale nei confronti del fenomeno comunitario dava luogo a un uso sistematico della tecnica del “ritaglio” delle materie che, sulla scorta della necessità di tutelare gli interessi nazionali nei confronti degli obblighi assunti dall'Italia con l'adesione ai Trattati istitutivi, consentiva allo Stato di porre in essere continue e significative incursioni negli spazi di legislazione concorrente regionale<sup>6</sup>. L'incidenza comunitaria sulle competenze regionali ai sensi dell'art. 117 Cost, consentiva infatti allo Stato di riappropriarsi, *ritagliandole* appunto dall'elenco costituzionale, delle competenze già attribuite agli enti regionali.

Tradizionalmente la dottrina ravvisa nel trasferimento di funzioni del 1977 il varo di un nuovo assetto dei rapporti Regioni-Stato-Comunità Europee. Tale affermazione è sicuramente condivisibile, ma richiede alcune importanti precisazioni volte a evidenziare, ancora una volta, un certo distacco – o quantomeno una lettura restrittiva – tra il dato normativo e la prassi invertevasi.

Occorre, in primo luogo, inquadrare il contesto normativo in cui l'approvazione del d.P.R. 616 si venne a collocare.

Infatti, la legge 153/1975 – seppur riferita settorialmente alla sola materia agricoltura (materia, tra quelle affidate alla legislazione regionale concorrente, di sicuro rilievo) – aveva in qualche modo anticipato le scelte di fondo del decreto di due anni successivi. Si tratta di un passaggio di rilievo, anche in considerazione del fatto che il modello sul quale si reggevano i rapporti Stato-Regioni<sup>7</sup> in *subiecta materia* era stato impugnato di fronte alla Corte costituzionale che, con la sent. 182/1976, aveva rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata da alcune Regioni a Statuto differenziato.

Con il d.P.R. 616/1977 venne disciplinato in maniera generale il ruolo delle Regioni in riferimento alle competenze comunitarie. Si tratta di una disciplina onnicomprensiva che riguarda sia la fase della formazione degli atti comunitari che quella della loro attuazione.

In merito alla prima, occorre tenere preliminarmente presente che si tratta di un

---

6 Ricorda O.Spataro, *Il potere estero delle Regioni*, Rubettino, 2007, 98, che “*ciò rendeva per l'ordinamento comunitario del tutto irrilevante il fatto di venire ad incidere su materie rientranti nella competenza delle Regioni, privandole, nella pratica, di importanti settori pure ad esse costituzionalmente spettanti e senza che le Regioni stesse potessero esercitare, a cagione del dualismo esclusivo Stato-Comunità, un qualche significativo potere nell'elaborazione, oltre che nell'attuazione, delle norme interne di esecuzione e di recepimento degli atti comunitari*”.

7 Il riferimento, in particolare, è all'art. 27 che disponeva che “*in caso di persistente inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie di cui all'art. 1, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari esteri o del Ministro per l'agricoltura e le foreste, sentito il presidente della giunta regionale interessata, autorizza il Ministro per l'agricoltura e le foreste a disporre il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale, proponendo, ove occorra, le opportune variazioni di bilancio*”.

intervento normativo di uno Stato membro e non una modifica dei trattati istitutivi. Ciò significa che quando si fa riferimento alla partecipazione regionale alla formazione degli atti comunitari in nessun caso il rilievo è a una partecipazione regionale diretta agli organi di vertice delle Comunità, non previste in quella fase storica dai trattati istitutivi, ma solo successivamente.

Per partecipazione regionale si intende, in primo luogo, la possibilità per le Regioni di intrattenere contatti diretti con le istituzioni comunitarie per farsi portatrici di particolari istanze o necessità di carattere regionale.

Invero, l'art. 4 del d.P.R. 616 equiparava le relazioni con la Comunità europea alle relazioni internazionali ai fini della conferma circa l'esclusività della relativa competenza in capo allo Stato<sup>8</sup>.

Si tratta della premessa logico-giuridica su cui l'intero impianto disciplinato dall'art. 4 si reggeva.

Tale norma, infatti, riconosceva la possibilità per le Regioni di intraprendere attività promozionali all'estero, ma la condizionava a premesse e procedure assai stringenti in danno delle competenze regionali.

Le attività promozionali, infatti, potevano essere intraprese solo in riferimento ad ambiti competenziali regionali, previa intesa con il Governo e nel rispetto degli atti di coordinamento adottati dall'esecutivo. Pur con i limiti ora indicati, tale previsione conteneva, rispetto al passato, una significativa novità, da individuarsi proprio nella differenziazione tra attività internazionale – riservata allo Stato – e attività di promozione all'estero – rispetto alla quale le Regioni, seppur con i limiti ora ricordati, si vedevano riconosciuti timidi spazi di competenza. Tali attività sono da qualificarsi come tutte quelle che non coinvolgono la responsabilità internazionale dello Stato, ma sono legate “*da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto in tali settori allo sviluppo economico, sociale e culturale*”<sup>9</sup>.

L'art. 4, come conferma la ricchezza della dottrina che se ne è occupata, ha dato luogo a complessi problemi interpretativi ed è stata materia di scontro tra Regioni e Governi. Ben presto, infatti, la dottrina evidenziò che al dittico *attività internazionali* (di competenza statale) – *attività promozionali* (di competenza regionale) andava aggiunta una terza categoria di atti, ovverosia le *attività di mero rilievo internazionale*, poi riconosciute di competenza regionale (previa intesa con lo

---

8 Sul punto, cfr. A. Baldassarre, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni* 1983, 68 ss.

9 Corte cost., sent. 179/1987.

Stato) sia dalla giurisprudenza costituzionale<sup>10</sup> che dalla dottrina<sup>11</sup>.

L'emersione di questa terza categoria di attività evidenzia come sarebbe incompleto ricondurre interamente le attività promozionali all'estero delle Regioni entro l'alveo dell'art. 4. Difatti, le Regioni – tra cui la Toscana si sono ben presto mosse fuori dagli schemi della norma di trasferimento, intrattenendo rapporti informali ma diretti con le istituzioni comunitarie per sostenere particolari esigenze locali, per scambio di informazioni, per promuovere iniziative congiunte o concorrenti, etc. Questa fitta trama di relazioni all'estero degli organi regionali non si traduceva – di norma – nella stipulazioni di convenzioni, ma di mere iniziative congiunte o concorrenti. Anche da un punto di vista organizzativo alcune Regioni si sono contraddistinte per un particolare attivismo, creando – nel tempo – uffici, comitati o commissioni con il compito di gestire in via permanente i rapporti con le Comunità. In questo contesto si inseriscono anche le iniziative della Regione Toscana, che ben presto costituì una propria “rappresentanza” a Bruxelles (e successivamente in altre parti del mondo<sup>12</sup>) con lo scopo di intrattenere rapporti con le istituzioni comunitarie e svolgere attività di supporto agli organi regionali e alla società toscana nel suo complesso. Non era, certo, una rappresentanza diplomatica – riservata alla competenza statale, ma uno snodo importante nel tentativo di costruire un dialogo tra istituzione regionale e politiche comunitarie. L'attenzione della Regione Toscana per quelli che potremo definire impropriamente i *rapporti esteri* non deve stupire ed il fenomeno non può certo essere spiegato solo nell'ottica di una particolare lungimiranza della classe politica regionale che pure, in quegli anni, non mancava. Vi erano, invece, ragioni più profonde, legate precipuamente alla realtà regionale. Infatti, a fronte della negazione del potere estero delle Regioni, *“taluno faceva notare che anche la cura di interessi locali potrebbe realizzarsi attraverso una rete di contatti con l'estero, sino, talvolta, ad imporlo, come nel caso della promozione dell'economia turistica regionale”*<sup>13</sup>. La Toscana rappresenta proprio l'esempio di questa esigenza. Sarebbe, tuttavia, fuorviante pensare che le attività di promozione internazionale regionale si sia limitata all'incentivazione del turismo.

Invero, le istituzioni regionali toscane, così come la sua classe politica, hanno sem-

10 Si veda, ancora, la fondamentale sent. 179/1987.

11 Ampia la bibliografia sul punto. Cfr., a titolo esemplificativo, L. Condorelli, *Commento al d.P.R. 616*, Milano, 1980, 1184 ss. che, come gran parte della dottrina che si è occupata della questione, esprime forti dubbi sulla necessità del raggiungimento di una intesa con il Governo in merito alle attività di mero rilievo internazionale. Sul punto, cfr., anche, G. Strozzi, *Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Riv. dir. int.* 1998, 344ss.

12 Per completezza occorre ricordare che, in ragione della necessità di ridurre la spesa pubblica regionale, è in corso una progressiva dismissione di gran parte degli uffici regionali all'estero.

13 D. Messineo, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni* 2011, 19.

pre manifestato un grande interesse per i rapporti tra CEE e Regione, ben consci delle interrelazioni tra i due diversi livelli territoriali di governo. Già nel 1984, in un significativo discorso pronunciato di fronte al Parlamento Europeo il 26 gennaio del 1984, Gianfranco Bartolini, allora Presidente della Giunta Regionale, auspicava l'apertura a *“diretti rapporti tra le singole Regioni e la Comunità, quando le direttive comunitarie riguardano materie che le costituzioni nazionali direttamente attribuiscono alla competenza regionale, come nel caso dell'Italia”*<sup>14</sup>. L'attenzione della Regione Toscana al processo di integrazione comunitaria si è manifestata anche nell'approvazione di importanti leggi. Basti ricordare la L.R. 27/1988<sup>15</sup> con la finalità di promuovere e sostenere le iniziative dei Comuni, delle province e delle Associazioni europee della Toscana volte a *“suscitare e facilitare i rapporti con i Comuni e gli altri poteri locali dei Paesi rappresentati nel Parlamento Europeo, tesi a sviluppare il processo di integrazione politica europea”*<sup>16</sup>. Tale legge, che pur espressamente si collocava all'interno dei confini dell'art. 4 del d.P.R. 616 (significativamente richiamato dall'art. 2), aveva come obiettivo quello di promuovere la partecipazione della Regione Toscana *“alla formulazione e all'attuazione delle attività e degli scambi previsti dai protocolli bilaterali e multilaterali e promuove iniziative tese a realizzare scambi di esperienze con lo scopo di favorire l'armonico sviluppo sociale della Regione”*<sup>17</sup>, partecipando, tra l'altro, *“ad organismi e associazioni costituiti tra le Regioni e gli enti locali relativamente all'attività della comunità europea e del Consiglio d'Europa”*.

Si trattava, a ben vedere, di iniziative volte a affermare, seppur a livello non istituzionale, ma certamente a livello politico, la volontà di molte Regioni, e senz'altro della Regione Toscana, di partecipare alle politiche comunitarie. Ciò in quanto, lo strumento istituzionale di partecipazione – identificabile nell'istituzione della Conferenza Stato-Regioni (D.P.C.M. 12.10.1983) appariva per molti aspetti insufficiente sia in riferimento alle modalità di decisione che della natura delle stesse<sup>18</sup>.

14 G. Bartolini, *Discorso pronunciato al Parlamento Europeo il 26 gennaio 1984*, in G. Bartolini, *Il governo regionale*, Regione Toscana, 1995, 63. In un altro discorso dell'anno successivo, lo stesso presidente riferiva di *“una grande aspirazione: quella di un più intenso rapporto fra Regioni ed organismi comunitari; di superare il ristagno dei processi di integrazione comunitaria, anche attraverso il rafforzamento delle realtà locali”* (op. cit., 185).

15 Recante *“Iniziativa per la promozione dell'integrazione Europea”*.

16 Art. 1 (Finalità).

17 Art. 2 (Obiettivi).

18 Ai fini del presente lavoro, si richiama l'attenzione sull'art. 2, lett. a) del D.P.C.M. 12.10.1983 che prevedeva la possibilità di consultare la Conferenza Stato-Regioni *“sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerente ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali”*.

Le politiche regionali toscane, quindi, guardavano con occhi sempre più attenti oltre il confine nazionale, promuovendo anche accordi che, pur esulando dal tema di questo lavoro, evidenziano l'ampio respiro "internazione" delle istituzioni regionali toscane. Si ricorda, solo a titolo esemplificativo, l'importante accordo di cooperazione con il Land tedesco della Saar, nei campi della cultura, dell'ambiente, della formazione e della ricerca applicata sottoscritto nei primi mesi del 1990.

## **5. Nuova linfa al d.P.R. 616 del 1977**

Un passo importante nell'evoluzione del quadro di riferimento statale relativamente alle problematiche oggetto di questo lavoro è rappresentato dall'approvazione del d.P.R. 31 marzo 1994, che sostituì il D.P.C.M. 12.10.1983, dando nuova attuazione all'art. 4 del d.P.R. 616. Si tratta di un importante testo normativo che, facendo propri i principi che ispiravano alcune significative pronunce della Corte costituzionale di quegli anni (prima fra tutte, si ricorda ancora, la sent. 179/1987) ripensava il potere estero delle Regioni mettendo al centro della dialettica Stato/Regione i principi collaborativi attraverso una scrittura delle procedure<sup>19</sup> che presidiavano le competenze dei due enti in questa materia. La nuova normativa, contraddistinta da una matrice evidente quale il principio di leale collaborazione, denota l'accettazione statale delle attività estere delle Regioni<sup>20</sup>.

Il d.P.R. 616 disciplinava anche la fase discendente del diritto comunitario, ovvero l'attuazione delle norme di quell'ordinamento negli Stati aderenti. L'art. 6, infatti, regolava le ipotesi in cui tali norme avessero un immediato impatto su una o più materie di competenza regionale. Il meccanismo attuativo era piuttosto semplice nella sua enunciazione quanto problematico nella sua concreta attuazione. La norma, infatti, prevedeva che l'attuazione delle direttive comunitarie fosse affidata alla legislazione statale – che doveva individuare i principi intorno ai quali l'attuazione avrebbe dovuto dipanarsi – per poi affidare alle Regioni l'individuazione della normativa di dettaglio. In realtà, la preoccupazione che in ragione dell'inadempimento regionale potesse scattare una fattispecie di responsabilità internazionale (*rectius*: comunitaria) dello Stato, induceva il più delle volte il legislatore nazionale a introdurre, assieme alle norme di principio, le norme statali cedevoli di dettaglio, destinate a entrare in vigore contestualmente alle norme di

---

19 Viene, infatti, stabilito che le Regioni redigano un programma delle iniziative che intendono realizzare nel corso dell'anno successivo, con la specificazione di tempi, luoghi, spese, etc. Tale programma doveva essere inoltrato al Governo e comunicato ai Commissari di Governo, al Ministero degli affari esteri, al dipartimento per gli affari regionali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

20 Così O.Spataro, *Il potere estero* cit., che motiva la sua spiegazione evidenziando che non sia un caso "che, dall'entrata in vigore della nuova normativa, si sia registrato un calo significativo del numero dei conflitti di attribuzione sollevati di fronte alla Corte costituzionale".

principio, per poi essere abrogate al momento dell'approvazione della legislazione regionale di dettaglio.

L'indagine sull'attuazione delle direttive comunitarie da parte della Regione Toscana all'indomani dell'entrata in vigore del d.P.R. 616 evidenzia una estrema lentezza e una evidente difficoltà di "decollare" e un'evidente difficoltà di tale norma. Questo dato numerico, tuttavia, non deve indurre nel facile errore di ravvisare, in questa omissione, una incapacità istituzionale regionale. Infatti, il motivo per cui l'attuazione delle direttive a livello regionale ha stentato a decollare è da ricercare altrove, ovverosia a livello centrale, poiché è stata la conseguenza dell'endemico ritardo che ha caratterizzato per troppi anni l'attuazione delle direttive comunitarie da parte del Parlamento nazionale (si tenga ben presente che l'attuazione statale era, per molti versi, prodromica a ogni intervento legislativo regionale).

La situazione non ha subito cambiamenti radicali né in Toscana, né in altre Regioni neppure a seguito dell'approvazione dell'art. 13 della legge n. 128/1998, che consentiva agli enti regionali di dare immediata applicazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza. Anche in questo caso, l'origine del problema è da ricercare, almeno per grande parte, nelle complicazioni derivanti dall'intreccio di competenze piuttosto che nell'inerzia regionale. Sovente, infatti, le direttive hanno inciso ed incidono sui principi della legislazione statale a cui quella regionale concorrente deve conformarsi<sup>21</sup>.

A conferma di quanto è stato ora sostenuto, basti analizzare i dati numerici relativi alla (diversa) attuazione dei regolamenti comunitari. In questo settore, in cui la Regione poteva dare diretta attuazione, fatto salvo il rispetto del relativo atto di indirizzo e coordinamento statale, si registra un apprezzabile attivismo della Regione Toscana, con particolare ma non esclusivo riferimento alla materia agricoltura<sup>22</sup>. Anche in questo settore, tuttavia, non mancano le ragioni di scontro tra governo regionale e autorità statale in ragione dell'atteggiamento sovente tenuto dagli organi statali in fase di elaborazione degli atti di indirizzo che, ben lungi dal rappresentare un necessario e coerente coordinamento tra differenti livelli territoriali di governo, finiva il più delle volte per rappresentare una fonte così dettagliata e precisa da consentire allo Stato di recuperare, il più delle volte, l'intera competenza, a danno delle attribuzioni regionali<sup>23</sup>.

21 Per un approfondimento della vicenda si rinvia a P.Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *le istituzioni del federalismo* 2002, 49 ss. e, in particolare, alle note nn. 3 e 4 per una prima bibliografia sul punto.

22 Cfr., solo per citare le più risalenti, la L.R. 39/1977; la L.R. 47/1981; la L.R. 48/1981; la L.R. 50/1981; la Deliberazione del Consiglio n. 547/1983 e altre ancora.

23 A titolo esemplificativo, si ricorda l'attuazione del regolamento CEE 797/1985, anch'esso in materia di agricoltura. Il Ministero dell'Agricoltura e delle foreste, infatti, aveva approvato i regolamenti 12.09.1985 e 26.09.1985 per disciplinare i criteri e le modalità per la sua applicazione da parte delle Regioni. La Regione Toscana impugnò senza successo questi

In ogni caso, merita una particolare attenzione la Deliberazione n. 298/1986 con cui la Regione Toscana ha attuato il regolamento CEE 2088/85 relativo al Programma Integrato mediterraneo. Con tale regolamento, infatti, furono predisposti una serie di interventi a favore del sistema economico regionale, il cui utilizzo mirava a favorire la crescita delle economie emarginate, in tutti quei settori in cui fosse emersa la necessità di sviluppare iniziative volte a garantire lo sfruttamento di tutte le risorse locali utilizzabili.

In Toscana, come nelle altre Regioni, un capitolo di particolare importanza circa i rapporti tra Comunità europee e Regione è, poi, rappresentato dalla gestione dei fondi strutturali europei, sovente avvertiti dalla classe politica regionale come un settore in cui *“è dunque completamente modificato il quadro complessivo in cui le Regioni venivano inizialmente a inserirsi, con rilevanti conseguenze sia sul piano propriamente comunitario che su quello interno. Basti pensare, nel primo senso, alle possibilità di rapporto diretto tra CEE e Regioni nella gestione dei fondi strutturali e di altre specifiche politiche regionali (PIM e simili)”*<sup>24</sup>. Orbene, per il tramite di tali fondi, come è noto, la Comunità si è dotata nel tempo di una fitta rete di strumenti finanziari attraverso i quali sono state perseguite varie finalità, sovente riconducibili alla necessità di riequilibrare le varie aree a diverso sviluppo economico. Si tratta di cifre assai rilevanti, sol che si consideri che in Toscana, solo per limitare la riflessione ai primi 20 anni di fondi (1964 – 1983) sono affluiti in ambito regionale sovvenzioni per circa 82 milioni di euro e prestiti per circa 148 milioni di euro. Dal canto loro, le istituzioni regionali possono vantare il merito di un grande attivismo che ha consentito un rapido superamento delle incertezze nella identificazione del soggetto pubblico interno che si facesse carico dell'obbligo di contribuire al finanziamento dei progetti di ristrutturazione predisposto a livello comunitario. In Toscana, quindi, si è assistito a un rapido e virtuoso superamento nelle difficoltà di utilizzazione i fondi comunitari a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 616.

Di primaria importanza in riferimento alle competenze regionali è il fondo sociale europeo, fondo strutturale della Comunità, prima, dell'Unione, ora, ideato per ridurre le differenze nella qualità della vita e nella prosperità esistenti tra Regioni europee e fra Stati membri, a cui poi si è affiancato il fondo europeo di sviluppo regionale e il fondo di coesione. La normativa regionale toscana in materia, composta di leggi e delibere, è molto ampia e oggetto di una rilevante stratificazione che non è possibile qui ripercorrere. Tale norme, da una parte presiedono alla programmazione regionale degli interventi che saranno finanziati con tali fonti; dall'altra definiscono tutta la procedura amministrativa cui, in concreto, richie-

---

atti di fronte alla Corte costituzionale che, con sent. 304/1987, rigettò la relativa questione, riconoscendo la competenza statale.

24 P.Benelli, *Verso l'unione politica: una comunità di popoli, di Stati e di Regioni*, in P.Benelli, *Da cittadini nelle istituzioni*, Consiglio regionale della Toscana, 1993, 25.

denti ed uffici pubblici devono conformarsi nel momento della erogazione degli stanziamenti. Si tratta, quindi, di una competenza a più livelli, che investe sia la fase programmatoria (comunque di secondo livello, rispetto alla programmazione generale di competenza comunitaria)<sup>25</sup> che quella burocratico-amministrativa. Basti ricordare, tra gli interventi più recenti, la delibera di giunta n. 1332/2000 con cui è stato approvato lo schema di bando provinciale multi misura per le attività di orientamento FSE, ob. 3; la 870/2003 (*Por ob. 3 – Modalità e procedure operative per la questione degli interventi finanziati con risorse fse nell'ambito del p.o.r. ob. 3 2000-2006*); la n. 136/2004 (*“DGR 870/03 Modalità e procedure operative per la gestione degli interventi finanziati con risorse FSE nell'ambito del por. ob. 3 2000-2006. Modifica*); la n. 73 del 2006 (*L.R. 32/2002. Modifiche alla DGR 870/03 Por ob. 3 – Modalità e procedure operative per la gestione degli interventi finanziati con risorse FSE nell'ambito del p.o.r. ob. 3 2000-2006*).

## 6. La legge 59/1997 e la riforma costituzionale (L.C. 3/2001)

Sul piano delle fonti e, quindi, della purezza dei concetti dedicare un unico paragrafo alle modifiche introdotte da una legge ordinaria, come la legge 59/1997, e dalla riforma costituzionale *di sistema* contenuta nella L.C. n. 3/2001 può sembrare a primo avviso improprio. Le due diverse fonti, invece, sono il prodotto di un unico percorso evolutivo dove la legge Bassanini di riforma a *Costituzione invariata* – come viene sovente appellata – rappresenta il presupposto certo non dogmatico ma sicuramente storico-istituzionale della riforma del 2001.

Nell'ultima parte degli anni '90 si registra, infatti, un'altra importante e fondamentale riforma legislativa che darà nuova linfa al potere estero regionale. Si tratta dell'approvazione della prima legge Bassanini (legge 59/1997), che contiene più di una disposizione di interesse ai fini di questo lavoro. In primo luogo, l'art. 3 definisce le attività promozionali all'estero di rilievo statale, con ciò riconoscendo implicitamente l'esistenza anche di quelle di rilievo regionale; l'art. 8, comma 5, che abroga l'art. 3 della legge 382/1975 sul potere di indirizzo e coordinamento<sup>26</sup>. E' in questo nuovo contesto di sviluppo del potere estero regionale che si colloca l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Anche in questo settore, la riforma costituzionale del 2001 mostra tutta la sua inadeguatezza sul piano tecnico. Invece che risolvere i problemi rimasti aperti dalle esperienze degli anni precedenti e far proprie le sistematizzazioni che piano piano si erano strati-

25 A titolo di esempio, si veda la L.R. 32/2002 (Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) per gli evidenti punti di contatto *per materia* con la programmazione e la gestione del FSE.

26 Si deve, però, mettere in luce che accanto all'abrogazione della legge 382/1975, che costituiva la base legale del potere di indirizzo e coordinamento governativo, non abrogava contestualmente anche il d.P.R. 31.3.1994 che, come ricordato in precedenza, rappresentava la risultante dell'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento.

ficata nella dottrina e nella giurisprudenza, la riforma, in certi casi, li acuisce. La riforma, tuttavia, ha il sicuro merito di aver introdotto una sorta di *treaty making power* regionale (ovverosia il potere, seppur di natura concorrente, di stipulare veri e propri accordi internazionali) cristallizzando – al contempo - a livello costituzionale molti dei principi che, negli anni, si erano affermati prima nella dottrina e nella giurisprudenza e, dopo, nella legislazione ordinaria. La riforma, pertanto, da una parte fotografa il diritto vivente emerso negli anni; dall'altra parte espande il potere regionale fino a riconoscere, appunto, una sorta di *treaty making power*.

Le Regioni si vedono ora riconosciute una pluralità di competenze quali: l'intrattenimento da parte delle Regioni di rapporti internazionali (art. 117, comma 3) attraverso l'esercizio della potestà legislativa concorrente; l'intrattenimento della Regione di rapporti diretti con l'UE (art. 117, comma 3) – ancora all'interno del modulo della potestà legislativa concorrente; la partecipazione della Regione alla fase ascendente, ovverosia alla fase di formazione degli atti comunitari nelle materie di loro competenza (art. 117, comma 5); la partecipazione delle Regioni alla fase discendente e, quindi, all'attuazione e all'esecuzione degli obblighi comunitari nelle materie di loro competenza (ancora, art. 117, comma 5)<sup>27</sup>.

La riforma del 2001, costituzionalizzando le competenze delle Regioni ordinarie e speciali nella formazione e nell'attuazione della normativa comunitaria rappresenta allo stesso tempo il punto di arrivo di una laboriosa e difficile sistematizzazione del ruolo dei legislatori locali in questa materia e il volano per l'approvazione di alcune rilevanti leggi ordinarie. Del resto, questo effetto *derivato* non deve stupire, se si considera che l'incidenza del diritto comunitario nei confronti dell'ordinamento interno nazionale e regionale è uno degli aspetti che contraddistingue la novella del 2001. L'argomento, infatti, è presente nel primo comma dell'art. 117 Cost., come limite comune del potere legislativo – divenendo conseguentemente norma parametro nei giudizio di legittimità costituzionale<sup>28</sup>. L'attuazione del diritto comunitario, prima disciplinata dalla legge La Pergola (legge 86/1989), è ora regolata dalla legge Buttiglione (legge 11/2005), come integrata dalla finanziaria 2006 (legge 13/2007). Il progetto di modifica, tuttora all'attenzione delle Camere, non è stato, tuttavia, ancora approvato.

---

27 La classificazione è ripresa da V.E.Bocci, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del federalismo* 2002, 30.

28 Nella sent. 406/2005, la Corte costituzionale utilizza, per la prima volta, una direttiva comunitaria come norma interposta e, quindi, come parametro del giudizio di legittimità costituzionale. Tale tecnica argomentativa viene ribadita e sviluppata nella successiva sent. 129/2006, in occasione della quale la Corte costituzionale dichiara che *“le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.”*

## 7. Lo Statuto regionale e il regolamento sul funzionamento del Consiglio regionale

E' nel contesto di riforma costituzionale ricordato poc'anzi che si inseriscono i complessi lavori del Consiglio regionale Toscano per la riforma dello Statuto, la cui lettura denota una grande permeabilità del ruolo istituzionale della Regione Toscana ai rapporti con l'ordinamento comunitario.

Già l'art. 3, nel delineare i principi generali che ispirano l'azione regionale, prevede che *“la Regione fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea”*. Pare evidente come, con tali norme, le dinamiche comunitarie non siano più uno degli elementi che incidentalmente toccano la vita istituzionale e le competenze regionali, ma divengono esse stesse punto di partenza su cui si articolano le azioni regionali. Non più, quindi, limite, ma principio ispiratore. Che il momento comunitario divenga – ai sensi dello Statuto Regionale Toscano – uno dei momenti cardine dell'azione degli organi regionali trova conferma, o forse è meglio dire attuazione, nell'art. 40 dello Statuto, che regola sia la partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, che gli obblighi di collaborazione tra Consiglio e Giunta regionale. Quanto al primo aspetto, il primo comma dispone che *“gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Gli evocati principi collaborativi tra Consiglio e Giunta sono, invece, regolati dal secondo comma dello stesso art. 70, che prevede che “il presidente della Giunta e il presidente del Consiglio si informano reciprocamente sulle attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni”*.

A sua volta, l'art. 55 del regolamento del Consiglio regionale 27 gennaio 2010, n. 12<sup>29</sup> prevede la possibilità di istituire all'inizio di ciascuna legislatura una *“commissione istituzionale competente per le politiche dell'Unione europea e gli affari internazionali”*. Benchè la previsione di una commissione formalmente facoltativa e non obbligatoria possa suscitare qualche perplessità e rappresenti, forse, una occasione mancata nell'ottica di una piena *maturità comunitaria* delle politiche e delle azioni regionali, è indubbia la centralità della commissione nell'ottica dei problemi oggetto di questo lavoro. La commissione, infatti, ha svariati compiti: conoscitivi, di supporto alle commissioni permanenti e in riferimento ai fondi europei che, come ricordato nelle pagine precedenti, hanno sempre visto un particolare attivismo delle istituzioni regionali toscane fin dai primi passi del percorso comunitario regionale. Nel descrivere le funzioni della commissione, infatti, l'art. 55, comma 2, lett. a) prevede che tale organo svolga attività di *“ricerca, studio e proposta per la partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti dell'Unione europea, ivi comprese le procedure della verifica di sussidiarietà, per l'adeguamento dell'ordinamento regionale nella normativa comunitaria e sulle attività di rilievo*

29 Come modificato dall'art. 1 del regolamento interno del consiglio n. 15/2011.

*internazionale nelle materie di competenza regionale*". Si tratta, pertanto, di competenze sia riferite alla fase ascendente che a quella discendente. Qualche dubbio può forse esprimersi per la comune disciplina delle attività dell'Unione con quelle internazionali. Come ricordato nelle pagine precedenti, infatti, si tratta di due piani tecnicamente diversi, laddove il diritto dell'Unione ha peculiarità tali da differenziarlo da quello internazionale. Di particolare interesse è, poi, la funzione di supporto alle altre commissioni consiliari. L'art. 55, secondo comma, lett. b), infatti, prevede che la commissione assicuri il "supporto trasversale alle commissioni permanenti allo scopo di fornire alle stesse documentazione di approfondimento sulle tematiche di rilievo dell'Unione europea ed internazionale".

La commissione, che rappresenta in qualche modo la continuazione dell'esperienza avviata durante la vigenza del precedente Statuto regionale dalla Commissione speciale del Consiglio per le politiche comunitarie è stata istituita all'inizio della legislatura in corso e testimonia ancora una volta la fattiva presenza delle istituzioni regionali nella gestione dei fondi strutturali europei. Basti ricordare le molteplici audizioni svolte sul punto dalla Commissione. Così, solo per ricordare le più recenti, l'audizione del 12 luglio 2011 relativamente ai rapporti tra associazioni ecologiste e obiettivi elaborati in ambito europeo; le consultazioni del 16 giugno 2011 e del 26 maggio dello stesso anno sull'utilizzo dei fondi europei; l'audizione del 17 maggio 2011 sulle risorse dei fondi strutturali europei; l'audizione del 19 aprile 2011 sui fondi europei per la ricerca in ambito sanitario; l'audizione del 10 febbraio 2011 in merito al Fondo Sociale Europeo e così via.

## **8. Conclusioni**

E' innegabile che il processo di integrazione comunitaria dagli anni '70 fino alla revisione del Titolo V della Costituzione abbia rappresentato un capitolo fondamentale nello sviluppo del regionalismo italiano. E', del resto, significativo che un istituto di carattere generale come quello del potere sostitutivo statale sia nato proprio in riferimento alla materia comunitaria per poi essere applicato orizzontalmente su tutti gli ambiti di competenza regionale.

Nell'ottica dell'ordinamento comunitario, il venir a incidere su competenza di carattere regionale è stato a lungo del tutto irrilevante e per questo motivo si è tradotto in una obliterazione profonda di settori importanti che, diversamente, sarebbero stati affidati alla competenza regionale. L'indifferenza per l'ordinamento comunitario delle articolazioni regionali interne a ciascun Paese confermata autorevolmente dalla Corte di Giustizia<sup>30</sup> - a cui si accompagnava la natura esclusiva della responsabilità internazionale statale - è stata per molto tempo utilizzata

---

30 Cfr. CGCE sent. 02.02.1982, C. 68-73/81; 14.01.1988, C. 277-230/85; 05.07.1990, C.42/89.

per le istituzioni nazionali centrali per limitare lo sviluppo delle attribuzioni regionali. Ciò, tuttavia, non significa che ai fini dell'ordinamento comunitario tale soluzione fosse imposta o imprescindibile; vero è, invece, che è stata utilizzata ripetutamente come grimaldello dall'apparato dello Stato centrale per arginare lo sviluppo dello Stato regionale. Si potrebbe, allora, concludere affermando che gli obblighi comunitari sono stati per molti anni utilizzati come *scusa comunitariamente non imposta* per giustificare continue incursioni del legislatore e dell'amministrazione centrale negli spazi di autonomia regionale. Del resto, spostando l'attenzione nel campo comunitario, a partire dalla fine degli anni '80 possiamo ravvisare più di un segnale di interesse nei confronti delle articolazioni regionali, sia a livello politico che istituzionale. Quanto al primo, basti pensare al discorso tenuto dall'allora Presidente della Commissione Europea, Jacques Delors davanti al Parlamento della Baviera, in cui osservava autorevolmente che *"la partecipazione delle Regioni alla costruzione dell'Europa è un fattore essenziale di successo"*; sul piano istituzionale si ricorda, solo a titolo esemplificativo, la risoluzione del Parlamento Europeo del 17.11.1988 sulla politica regionale della Comunità e il ruolo delle Regioni; la decisione della Commissione CEE n. 487 del 24.6.1988 che ha istituito il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, fino ad arrivare all'evocazione degli enti regionali nell'evoluzione dei Trattati.

Vero è che per molti anni, ed in parte questo fenomeno dura tutt'ora, lo Stato ha utilizzato il richiamo agli obblighi comunitari e alla responsabilità internazionale dello Stato stesso per giustificare politiche centraliste, certo non previste e tantomeno imposte dall'ordinamento comunitario.

In questo contesto, l'esperienza Toscana, pur con le sue luci e le sue ombre, appare di particolare interesse. Si è parlato dell'attivismo istituzionale regionale, ma non si possono – a chiusura di questo lavoro – obliterare anche altri sforzi in senso comunitario degli organi e della classe dirigente toscana. Il riferimento è alla creazione di una cultura e di un sentire europeo, nei confronti dei quali la Regione Toscana è stata da sempre volano importante attraverso la promozione di convegni e giornate di studio, la pubblicazione di vari volumi sulla normativa europea, la raccolta tematica della relativa legislazione, etc.

# La partecipazione all'attività legislativa e amministrativa della Regione Toscana \*

Marta Picchi

---

SOMMARIO: **1.** Premessa. - **2.** Breve *excursus*. - **2.1.** La partecipazione durante la prima stagione statutaria. - **2.2.** Valutazioni critiche dell'esperienza. Il sentore di un nuovo interesse per gli strumenti di democrazia partecipativa. - **3.** La seconda stagione statutaria. - **3.1.** Gli istituti di partecipazione nello Statuto del 2005. - **3.2.** L'attuazione e gli sviluppi compiuti dal legislatore toscano. La l. r. n. 69/2007. - **3.3.** Segue: il raccordo con la l. r. n. 1/2005. - **3.4.** Segue: ulteriori interventi del legislatore toscano: la l. r. n. 40/2005 e la l. r. n. 41/2005. - **4.** Valutazioni conclusive. - **4.1.** Le difficoltà di un percorso ancora da costruire. - **4.2.** Le ambizioni. - **5.** Riferimenti bibliografici.

---

## **1. Premessa.**

Analogamente ad altri contesti regionali, nell'esperienza toscana è stata data fin dalla nascita della Regione, almeno sulla carta, ampia rilevanza agli istituti di democrazia partecipativa, sebbene gli esiti non siano stati soddisfacenti. Ciò nonostante, nello Statuto del nuovo millennio è rinnovata l'attenzione per questi istituti, ulteriormente sviluppati nell'arco di pochi anni da scelte legislative coraggiose e ambiziose, ancorché suscettibili di miglioramento per renderli davvero elementi strutturali del processo decisionale.

La ricostruzione che stiamo per compiere vuole proprio evidenziare questo crescendo, cercando di capire le ragioni di questa evoluzione. Dobbiamo precisare che il nostro studio non si soffermerà sugli istituti di democrazia diretta, per i quali vi saranno soltanto dei richiami. Aldilà delle formule generiche utilizzate nello Statuto del 1971 e in quello vigente, la nostra attenzione non sarà dunque rivolta agli strumenti di carattere «eccezionale» rispetto al modello di democrazia rappresentativa, consistenti in poteri di stimolo (petizione, iniziativa legislativa,

\* Per sempre grata, dedico questo contributo al Dr. Romano Fantappiè.

alcune formule referendarie) o di controllo a posteriori sulle decisioni già prese (principalmente il *referendum* abrogativo)<sup>(1)</sup>, bensì ai mezzi offerti per consentire di intervenire nel procedimento decisionale di formazione della volontà, al fine di integrare e rafforzare il sistema rappresentativo attraverso un apporto che valorizzi lo stesso principio del pluralismo espresso in Costituzione.

Inoltre, la nostra ricostruzione non tratterà né della partecipazione delle autonomie funzionali e di quelle territoriali né — se non in maniera del tutto incidentale — della partecipazione organica, cioè quella organizzata attraverso sedi *ad hoc*: l'attenzione sarà perciò rivolta alle modalità non strutturate e alle formule che danno la possibilità al singolo individuo e/o alle formazioni sociali di fornire il proprio apporto nel procedimento di adozione della decisione.

Infine, per i singoli istituti e soprattutto per le discipline introdotte in materia dal legislatore regionale, non sarà possibile compiere una trattazione esaustiva nell'ambito dell'economia del nostro discorso, la cui finalità rimane quella di consentire un apprezzamento complessivo degli strumenti di partecipazione e brevi riflessioni sulla loro evoluzione, tenendo conto del contesto all'interno del quale oggi devono operare.

## 2. Breve *excursus*.

### 2.1. La partecipazione durante la prima stagione statutaria.

Nel periodo che ha visto la nascita delle Regioni a Statuto ordinario, gli strumenti di partecipazione sono stati intesi come un modo, seppur non esaustivo, per sopperire alla crisi e all'insufficienza degli istituti di democrazia rappresentativa e per contrastare il processo di centralizzazione delle scelte di rilievo, cercando un'apertura all'apporto della società civile, attraverso sia i singoli individui sia le aggregazioni sociali, al fine di modellare diversamente le strutture rispetto al passato, ma anche per sopperire all'insufficienza della tutela giurisdizionale nei confronti degli apparati amministrativi<sup>(2)</sup>.

Il dibattito su questi temi, durante l'elaborazione del primo Statuto, fu perciò ampio, soprattutto da parte del gruppo di consulenti esterni, nominato in occasione della stesura della prima bozza, e nella consultazione popolare cui fu sottoposta la seconda bozza, ma anche in Commissione e nel *plenum* del Consiglio giungendo

1 P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, in E. CHELI, U. DE SIERVO, G. STANCANELLI, D. SORACE, P. CARETTI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, pag. 475 e ss.

2 M. NIGRO, *Prefazione. Il nodo della partecipazione*, in *Atti del Convegno su "La partecipazione nello Stato regionale"*. Facoltà di Scienze Politiche di Teramo, A. A. 1979-1980, L'Aquila, Consiglio regionale dell'Abruzzo, 1981, pag. 13 e ss.

però, già in queste ultime fasi, all'adozione di soluzioni limitative sia per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta sia per quanto concerne la partecipazione alle attività regionali<sup>(3)</sup>. Le soluzioni adottate furono ancor più riduttive in sede di accoglimento dei suggerimenti resi dalla Commissione del Senato durante l'esame per l'approvazione dello Statuto da parte del Parlamento.

L'apertura alla partecipazione non fece venir meno il ruolo preminente dei partiti politici: infatti, venne riconosciuta loro la valenza di strumenti fondamentali per la determinazione della politica regionale<sup>(4)</sup> — sebbene i partiti politici, più che destinati a partecipare alle scelte politiche regionali, siano essi stessi i *dominus*<sup>(5)</sup> — individuando solo secondariamente gli enti territoriali, i sindacati, il movimento cooperativo e tutte le altre formazioni sociali come centri di partecipazione.

Il diritto di accesso alle fonti di informazione era ritenuto la premessa indispensabile per rendere effettiva e consapevole la partecipazione dei cittadini alle decisioni regionali<sup>(6)</sup>, demandando al legislatore il compito non solo di orientare in tal senso l'uso dei mezzi di comunicazione di massa, ma anche di assicurare l'accesso alle informazioni e ai dati in possesso degli uffici della Regione o degli enti da essa dipendenti, con i soli limiti del rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini e del buon andamento dell'amministrazione.

Le consultazioni erano lo strumento di partecipazione base<sup>(7)</sup>, a beneficio di Comuni, Provincie, enti comprensoriali, enti delegati, relativamente a problemi di carattere generale o specifici dei soggetti consultati; tuttavia, le Commissioni potevano sentire anche il personale dell'amministrazione regionale e degli uffici co-dipendenti, di organizzazioni, di associazioni, nonché persone, esperti e istituti<sup>(8)</sup>. Questa disciplina vide, attraverso il regolamento interno<sup>(9)</sup> del Consiglio regionale, un'estensione per quanto riguarda i soggetti ammessi alla consultazione, poiché faceva riferimento genericamente alle «comunità di cittadini», oltre che ai rappresentanti di enti locali, agli organismi e uffici privati e pubblici, alle associazioni di categoria, agli esperti e al personale dell'amministrazione regionale e degli uffici dipendenti. Inoltre, il regolamento interno poneva la distinzione

---

3 In particolare, il *referendum* costitutivo venne eliminato, le condizioni per chiedere quello abrogativo vennero rese più restrittive e la partecipazione alle attività regionali degli organismi non istituzionali e delle forze sociali venne meno: *amplius*, A. PISANESCHI, E. BINDI, *La nascita dello Statuto della Regione Toscana*, in P. L. BALLINI, M. DEGL'INNOCENTI, M. G. ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Firenze, Giunti, 2005, pag. 332 e ss.

4 Cfr. art. 71 St. (1971).

5 P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, op. cit., pag. 492.

6 Cfr. art. 72 St. (1971).

7 Cfr. art. 73 St. (1971).

8 Cfr. art. 19 St. (1971).

9 Cfr. art. 35 reg. interno (1973).

fra consultazioni obbligatorie, per le quali era affidata all'Assemblea la determinazione delle modalità di svolgimento, e consultazioni facoltative, per le quali si demandava la decisione alle singole Commissioni competenti per materia.

Nella disciplina statutaria e in quella regolamentare non veniva fatto alcun riferimento agli effetti delle consultazioni, escludendo tuttavia la possibilità di effettuare dibattiti sugli esiti di queste e prevedendo semplicemente, per le consultazioni obbligatorie, l'approvazione di un documento finale da parte della Commissione<sup>(10)</sup>.

Vi erano poi le interrogazioni, mediante le quali gli stessi soggetti destinatari delle consultazioni potevano rivolgersi all'Assemblea per chiedere spiegazioni in ordine a determinati comportamenti od omissioni e, perciò, anche per riscontrare la rispondenza del comportamento degli organi regionali rispetto alle esigenze prospettate in sede di audizione.

## **2.2. Valutazioni critiche dell'esperienza. Il sentore di un nuovo interesse per gli strumenti di democrazia partecipativa.**

Le consultazioni — nonostante nel corso del tempo le relative procedure siano divenute meno formali e, comunque, aperte ai contributi dell'intera società toscana<sup>(11)</sup> — hanno evidenziato una serie di limiti e difficoltà nell'affermarsi<sup>(12)</sup>: innanzitutto, la loro duplicazione, ossia lo svolgimento prima dinanzi alla Giunta e poi al Consiglio. Infatti, con la progressiva definizione della forma di governo regionale, maturò la preferenza ad instaurare un dialogo con l'esecutivo per la maggior valenza decisionale di questo organo nella definizione degli indirizzi politici, diventando le consultazioni con l'organo assembleare una soluzione alla quale ricorrere quando non vi fossero stati esiti soddisfacenti nel confronto con la Giunta: il Consiglio divenne perciò l'organo al quale si rivolgevano soprattutto le cosiddette categorie deboli<sup>(13)</sup>.

Questi aspetti negativi, a ben guardare, sono però indicativi di altre difficoltà: per un verso, l'incapacità e la resistenza delle istituzioni ad aprirsi completamente agli istituti della partecipazione, nonostante la consapevolezza della necessità di un

10 P. CARETTI, *La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta*, in P. CARETTI, R. ZACCARIA (a cura di), *La Regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1984, pag. 64 e ss.

11 G. CHIESI, *Regioni e partecipazione: la partecipazione nella Regione Toscana*, in *Il foro amministrativo*, 1976, II, pag. 178 e ss.

12 P. CARETTI, R. ZACCARIA, *La forma di governo*, in *La Regione in Toscana*, op. cit., pag. 79.

13 A. CORSI, F. INNAMORATI, O. ROSELLI, *Spunti per un'indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pag. 54 e ss.

mutamento e di un ampliamento dei procedimenti di legittimazione degli organi politici; per un altro verso, il fatto che non vi è stata una piena appropriazione di questi strumenti da parte della società civile, la quale ha continuato ad affidarsi quasi esclusivamente ai canali dei partiti e dei sindacati che, però, non sono riusciti a veicolare compiutamente le istanze sociali. Rivelatore di queste realtà è lo stesso fatto che la partecipazione abbia avuto una minor rilevanza nei procedimenti di adozione dei piani territoriali e degli atti di programmazione, mentre sia stata maggiore e più attenta nella fase terminale di molti procedimenti di spesa o volti ad erogare contributi<sup>(14)</sup>. In questa maniera, le consultazioni hanno assunto «una veste più rituale che sostanziale», quando non siano state addirittura omesse, o comunque il loro *iter* è stato così frantumato da non costituire più uno strumento utile per la definizione del contenuto della scelta politica<sup>(15)</sup>.

A tutto ciò si aggiungano gli esiti sostanzialmente deludenti degli strumenti di democrazia diretta (in particolare l'iniziativa legislativa e il *referendum* abrogativo), spiegabili tenendo anche conto della disciplina puntuale delle procedure e delle forme da seguire, non risultando perciò agevole il ricorso a questi istituti<sup>(16)</sup>. Al contrario e diversamente da quanto accade anche a livello nazionale, vi è stato un notevole ricorso allo strumento della petizione, soprattutto nelle prime legislature: probabilmente proprio in ragione dell'assoluta libertà nelle forme e dell'assenza di restrizioni per quanto riguarda il contenuto, tanto da costituire un istituto estremamente duttile e quasi equiparabile alle consultazioni, poiché, come abbiamo sottolineato, per queste ultime non era previsto alcun dibattito sul merito.

L'inaridimento dello strumento delle consultazioni non ha fatto venir meno l'interesse per questo istituto, semmai si è guardato ad altre soluzioni, discutendo dell'istituzione di organismi paragonabili al CNEL per consentire l'apporto di interessi economico-sociali organizzati, ma soprattutto di strutture a tutela delle categorie più deboli<sup>(17)</sup>; in particolare le consulte, organi attraverso i quali instaurare dei rapporti stabili e continuativi su tutte le politiche regionali, anziché su singole scelte<sup>(18)</sup>.

---

14 F. CASTELLUCCI, *Intervento*, in CNEL (a cura di), *La partecipazione delle rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali nella Regione*, Documenti CNEL, n. 32, Roma, 1993, pag. 80.

15 P. CARETTI, *Presentazione*, in *Il procedimento legislativo regionale*, op. cit., pag. 3 e ss.

16 V. MONTANO, *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla giunta*, in *Il procedimento legislativo regionale*, op. cit., pag. 7 e ss.

17 A. CORSI, F. INNAMORATI, O. ROSELLI, *Spunti per un'indagine ...*, op. cit., pag. 74 e ss.

18 C. BINDI, M. P. PERRINO, A. VALASTRO, *Le forme di rappresentanza nel Consiglio regionale dei diritti delle categorie sociali deboli*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III, pag. 233 e ss.

D'altro canto, l'astensionismo elettorale e il declino dell'identificazione politica hanno evidenziato una crescente delegittimazione e un *deficit* di democraticità nei diversi livelli istituzionali<sup>(19)</sup>. In aggiunta a ciò, vi è la percezione che le decisioni in ambiti fondamentali della vita della collettività vengano sempre più adottate a livello europeo, attraverso procedure decisionali che non possono essere influenzate e controllate: la complessità del quadro istituzionale e la crisi funzionale dei partiti mostrano la necessità che la partecipazione venga estesa alle molteplici espressioni del pluralismo sociale per consentire di dar voce ai differenti interessi, nel rispetto e in attuazione del principio di solidarietà.

Ecco che, allora, gli strumenti di partecipazione, contribuendo a qualificare le scelte politiche, a garantire la trasparenza dell'attività istituzionale e a determinare una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione e della collettività coinvolta nel processo decisionale, sono in grado di realizzare «un contesto di intenzionalità condivisa»<sup>(20)</sup>, purché maturi prioritariamente un cambiamento culturale a livello istituzionale e di società civile verso un approccio maggiormente integrato<sup>(21)</sup>, affinché il rapporto fra questi non si esaurisca col solo esercizio del diritto di voto e con un unico atto consistente nell'apposizione di una firma, ma si svolga in maniera continuativa durante tutti i momenti di elaborazione e attuazione delle scelte politiche, superando così anche i possibili atteggiamenti di resistenza da parte della società civile<sup>(22)</sup> quando non si riconosca nell'interesse pubblico che le istituzioni hanno inteso perseguire con la scelta compiuta. Del resto, in un sistema pluralista non è neppure semplice individuare l'interesse pubblico da perseguire<sup>(23)</sup>.

Le spinte partecipative non sono da collegare soltanto alla situazione di crisi del sistema politico e dei partiti e alla disaffezione di una parte crescente dei cittadini verso le istituzioni e la politica, ma costituiscono anche un fenomeno indotto in maniera sempre più accentuata dalle scelte compiute a livello internazionale o europeo, primariamente (ma non solo) in tema di politiche ambientali<sup>(24)</sup>, im-

19 R. DAHL, *Intervista sul pluralismo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pag. 62 e ss.

20 J. N. ROSENAU, E. O. CZEMPIEL, *Governance without Government*, New York, CUP, 1992, pag. 4.

21 M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pag. 303 e ss.

22 M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, paper.

23 A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alla procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2007, pag. 610 e ss.

24 M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pag. 129 e ss.

ponendo cioè che le decisioni da assumere a livello nazionale o locale seguano procedure di dialogo con la società civile.

La Regione Toscana, durante la sua VI legislatura, ha elaborato un nuovo testo statutario<sup>(25)</sup>, all'interno del quale possiamo riscontrare una limitata maggiore sensibilità verso i temi della partecipazione. In particolare, il VII Titolo era pur sempre dedicato alla *Partecipazione, iniziativa e referendum* ma, per quanto riguarda l'articolo di esordio<sup>(26)</sup>, vi era un cambio di prospettiva; infatti, non veniva riconosciuta in maniera immediata la funzione di tramite dei partiti politici per la determinazione della politica regionale, rilevando invece la valenza fondamentale degli enti territoriali, dei sindacati, del movimento cooperativo e di tutte le altre formazioni sociali, poiché il diritto alla partecipazione veniva riconosciuto in capo ai cittadini, affermando di doverlo anche favorire e ritenendo, secondariamente, che l'esercizio potesse avvenire anche attraverso le organizzazioni politiche, economiche e sociali. Il passo in avanti sta in una diversa prospettiva: gli istituti di partecipazione alla determinazione della politica regionale non trovano più la loro priorità nelle formazioni politiche, economiche e sociali, perché viene data immediata rilevanza all'apporto degli individui.

Dopodiché, non veniva prestata particolare attenzione all'istituto delle consultazioni<sup>(27)</sup>: o meglio, le indicazioni erano contenute, lasciando quindi

---

25 La proposta di Statuto è stata deliberata dal Consiglio regionale della Toscana l'11 novembre 1997, presentata il 3 marzo 1998 in Parlamento e assegnata alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato in sede referente il 19 marzo 1998, ma non è mai stata approvata con legge della Repubblica.

26 Cfr. art. 72 prop. Statuto: «La Regione riconosce e favorisce la partecipazione dei cittadini, anche attraverso le loro organizzazioni politiche, economiche e sociali, alla determinazione della politica regionale».

27 Cfr. art. 77 prop. Statuto: «Il Consiglio può procedere, con le modalità stabilite dal Regolamento, alla consultazione di Comuni, Province, formazioni sociali, nonché di altri soggetti e organismi pubblici e privati sulle principali questioni di rilievo generale e sui problemi di loro specifico interesse». Sostanzialmente invariata era, invece, la previsione sui poteri consultivi delle Commissioni (art. 23 prop. Statuto). Anche per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta vi erano delle limitate innovazioni: in particolare, sia per l'iniziativa legislativa popolare sia per la richiesta di *referendum* abrogativo si prevedeva la possibilità di chiedere l'ausilio delle strutture del Consiglio, secondo quanto già previsto dal legislatore regionale (l. r. n. 19/1972) per l'iniziativa legislativa. Le novità di maggiore rilevanza erano sostanzialmente due: la prima consisteva nel demandare alla Corte d'Appello, in luogo del Consiglio regionale, la valutazione in ordine all'ammissibilità del quesito referendario, recependo perciò una soluzione che vedeva lo sfavore della Corte costituzionale, ma che già era contemplata nella normativa di alcune Regioni a Statuto speciale: M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, op. cit., pag. 395 ss. Inoltre, veniva introdotto il *referendum* consultivo, seppure quale strumento ad iniziativa consiliare (deliberazione a maggioranza dei Consiglieri su specifiche proposte motivate, di interesse per l'intera popolazione regionale o parte di essa: art. 85 prop. Statuto) e non dal basso. Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, allo scopo di ovviare alla prassi degli insabbiamenti, veniva precisato che la delibera sulla proposta entro sei mesi e, in mancanza,

ampio spazio alla prassi e alle previsioni del regolamento interno. Inoltre, era rimarcato il dovere della Regione di informare sulla relativa attività ricorrendo anche all'utilizzo di tecnologie informatiche e di mezzi di comunicazione di massa: veniva così confermato il corrispondente diritto delle formazioni sociali e dei cittadini a ricevere un'informazione che si precisava dovesse essere «completa ed imparziale»<sup>(28)</sup>. Infine, nella proposta di Statuto era contemplato il diritto di accesso ai documenti amministrativi<sup>(29)</sup>, senza alcuna differenza rispetto alla relativa disciplina statale: l'aver ricondotto detta previsione nel Titolo dedicato alla partecipazione era nondimeno indice del fatto che questo istituto era inteso non solo quale strumento del singolo per tutelare proprie posizioni giuridiche soggettive ma, in una prospettiva più ampia, di conoscenza finalizzata al contributo dei singoli all'attività regionale.

### 3. La seconda stagione statutaria.

#### 3.1. Gli istituti di partecipazione nello Statuto del 2005.

Nel dibattito che ha accompagnato l'adozione del nuovo Statuto è stata evidenziata, più volte e in diverse sedi (in Commissione Speciale Statuto come anche nelle consultazioni sulle bozze), la necessità di potenziare la partecipazione, sebbene il giudizio della dottrina<sup>(30)</sup> sul risultato finale sia stato piuttosto severo, non ravvisando sostanziali innovazioni rispetto a quanto previsto nello Statuto previgente: il nuovo testo non ha introdotto ulteriori o diversi strumenti di democrazia partecipativa, ponendosi così nel *trend* delle altre esperienze regionali. In particolare, sembrerebbe che nel nuovo contesto — caratterizzato da una diversa forma di governo regionale con un ruolo decisionale ulteriormente rafforzato dell'esecutivo rispetto a quello dell'Assemblea regionale che dovrà sfruttare di più i propri poteri di controllo — gli strumenti di partecipazione, che dovrebbero a maggior ragione snodarsi lungo tutte le fasi della vita politico-istituzionale, siano ancora una volta rimasti soltanto abbozzati, scontando il timore verso istituti che, comunque, la classe politica non è in grado di recepire in quello che dovrebbe essere il loro valore aggiunto.

---

l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio nella prima seduta con precedenza su ogni altro argomento non erano sufficienti, occorrendo una decisione nel merito del Consiglio, entro i successivi sei mesi (art. 80 prop. Statuto). Infine, per quanto riguarda la petizione (art. 78 prop. Statuto) si prevedeva l'obbligo per l'Ufficio di Presidenza del Consiglio di dare comunicazione al presentatore della decisione adottata.

28 Cfr. art. 73 prop. Statuto.

29 Cfr. art. 75 prop. Statuto.

30 A. PERTICI, *La partecipazione. Introduzione*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pag. 377 e ss.; R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), pag. 2 e ss.

Nei principi generali viene subito data rilevanza alla partecipazione alle scelte politiche, che la Regione garantisce a tutti i residenti e ai toscani all'estero<sup>(31)</sup>, impegnandosi altresì a promuovere l'effettivo esercizio dei diritti politici di questi ultimi<sup>(32)</sup> e l'estensione del diritto di voto agli immigrati, nel rispetto dei principi costituzionali<sup>(33)</sup>. Queste previsioni normative di indirizzo sono eterogenee fra loro e con la restante parte dell'articolo<sup>(34)</sup>, ma evidenziano da subito il rinnovato interesse per gli strumenti di democrazia partecipativa, estesi agli stranieri residenti che non siano cittadini dell'Unione europea e agli apolidi<sup>(35)</sup>, cioè a coloro che, al momento, sono privi del diritto di voto anche a livello locale: questa scelta, oltre a favorire l'integrazione e l'inserimento sociale, è un modo per dar voce ai problemi di queste componenti della collettività.

La finalità di garantire un'effettiva partecipazione viene ripresa in singole disposizioni in tema di funzioni del Consiglio, sottolineando la razionalità di questi strumenti visto il carattere di organo di rappresentanza della comunità regionale<sup>(36)</sup> e ribadendone l'importanza a proposito dei poteri e delle modalità di esercizio delle funzioni da parte delle Commissioni permanenti<sup>(37)</sup>: in particolare, la disciplina sviluppata dal regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale<sup>(38)</sup> stabilisce che, per promuovere la partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria, le Commissioni possano effettuare consultazioni delle associazioni rappresentative e di alcuni o singoli enti locali, nonché, su richiesta degli interessati, di comunità di cittadini e di residenti, di enti e organismi pubblici e privati, di associazioni di categoria e di esperti, allo scopo di acquisire le osservazioni e le proposte<sup>(39)</sup>. La decisione sui soggetti da consultare e sulle modalità e sui termini spetta comunque alla Commissione, la quale viene informata dal Presidente delle richieste di consultazione inoltrate<sup>(40)</sup>; i soggetti consultati possono inviare le proprie osservazioni e proposte in forma scritta o in via telematica<sup>(41)</sup>.

---

31 Cfr. art. 3, IV co., St.

32 Cfr. art. 3, V co., St.

33 Cfr. art. 3, VI co., St.

34 E. CECCHERINI, *Art. 3. Principi generali*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 38 e ss., dà conto delle ragioni di questa eterogeneità.

35 O. ROSELLI, *Art. 18. Commissioni consiliari, Art. 19. Poteri delle Commissioni permanenti, Art. 21. Commissioni d'inchiesta*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 113 e ss.

36 Cfr. art. 11, VI co., St.

37 Cfr. art. 19, III co., St.

38 Regolamento interno n. 12 del 27 gennaio 2010.

39 Cfr. art. 48, I e II co., reg. interno.

40 Cfr. art. 48, III co., reg. interno.

41 Cfr. art. 48, IV co., reg. interno. Inoltre, l'art. 35 del reg. interno stabilisce che il Presidente

All'interno dello Statuto, le modalità partecipative vengono altresì richiamate in tema di programmazione, assunta quale metodo dell'attività regionale, demandando al legislatore la relativa disciplina<sup>(42)</sup>. Si parla poi di fasi di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, promosse dal Presidente della Giunta su atti di iniziativa e di competenza degli organi di governo per ricercare preventive linee di intesa, oppure per verificare i rispettivi orientamenti nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del Consiglio, previa adeguata informazione di quest'ultimo che potrà approvare atti di indirizzo<sup>(43)</sup>. Inoltre, in tema di procedimento amministrativo — quindi, nell'ambito di una partecipazione caratterizzata stavolta dalla titolarità di una situazione giuridica qualificata e differenziata e, dunque, finalizzata ad un apporto non essenzialmente collaborativo<sup>(44)</sup> — vengono espressi alcuni principi funzionali ad un maggior coinvolgimento dei soggetti interessati<sup>(45)</sup>.

Nel Titolo VIII<sup>(46)</sup> dello Statuto viene innanzitutto affidato al legislatore il compito di promuovere il diritto alla partecipazione in capo ai cittadini, ai residenti e ai soggetti sociali organizzati, in ogni fase del processo decisionale: ossia, nel momento iniziale, come vero e proprio potere di stimolo oppure come apporto propositivo a fronte di iniziative regionali, nella fase della consultazione e in quel-

---

della Commissione possa consentire o disporre la partecipazione di altre strutture regionali, oltre a quelle consiliari normalmente presenti, per interloquire su questioni tecniche inerenti gli affari da trattare e che la Commissione possa chiedere, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio, la partecipazione di consulenti o di altre persone estranee all'amministrazione regionale.

42 Cfr. art. 46, II co., St.: P. BIANCHI, *Art. 46. Programmazione*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 235.

43 Cfr. art. 48 St.: P. BIANCHI, *Art. 48. Concertazione o confronto*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 238 e ss. In particolare, il regolamento interno ha stabilito che, in questi casi, il Presidente della Giunta debba trasmettere al Presidente del Consiglio gli atti o documenti idonei a fornire al Consiglio un esauriente quadro conoscitivo, di fatto e di diritto, indicando le motivazioni, le finalità e gli strumenti degli interventi da questi previsti (art. 155, I co.): tutta questa documentazione viene assegnata, per l'esame e la formulazione di eventuali atti di indirizzo, alla Commissione competente per materia, oppure direttamente all'aula, su indicazione della Conferenza di programmazione dei lavori (art. 155, II co.).

44 M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica ...*, op. cit.

45 Cfr. art. 54 St.; taluni Autori riconducono anche l'istituto del Difensore civico fra gli strumenti di partecipazione, in ragione del ruolo di mediatore tra cittadini e pubblica amministrazione nel garantire il corretto svolgimento delle pratiche amministrative: L. BIANCHI, *Art. 72. Principi*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 380 e ss. Tuttavia, visto che, nonostante le differenze fra le diverse realtà regionali, il Difensore civico dovrebbe essere chiamato in causa solo laddove si presenti una qualche irregolarità o difficoltà nel procedimento che, fra l'altro, possono riguardare non solo gli apparati regionali, questo istituto non viene preso in considerazione nel nostro studio.

46 È il Titolo dedicato a *La partecipazione*.

la di verifica degli effetti delle politiche regionali<sup>(47)</sup>. Viene dunque affermato un principio importante: la partecipazione, affinché sia in grado di dare un effettivo contributo nel processo decisionale e per fare in modo che venga sempre più stimolato l'interesse a prendere parte alle scelte politiche, deve svolgersi in un sistema circolare, in ogni fase dell'attività istituzionale e senza interruzioni.

A questo proposito, occorre sottolineare come, fra gli strumenti di democrazia diretta<sup>(48)</sup>, non venga più contemplato l'istituto della petizione nonostante, secondo quanto abbiamo detto, abbia avuto un suo spazio — senz'altro limitato, ma comunque superiore rispetto agli altri istituti di democrazia diretta — dovuto al pregio dell'assenza di formalità. All'interno del regolamento interno è previsto che ogni cittadino, associazione o ente abbia il diritto di far pervenire alle Commissioni osservazioni e proposte non solo sugli atti loro assegnati, ma anche sulle materie di competenza di queste<sup>(49)</sup>; inoltre, il legislatore regionale ha riconosciuto, in singole discipline, la possibilità di presentare osservazioni e istanze all'amministrazione regionale (*infra*). Sembra, allora, che il legislatore regionale, anziché confermare la petizione corredandola di qualche forma di garanzia affinché venga presa in considerazione dagli organi di governo, analogamente a quanto fatto negli altri Statuti di seconda generazione, l'abbia ricondotta con altra veste fra le forme di democrazia partecipativa.

Lo Statuto continua comunque a riconoscere il carattere fondamentale dei partiti politici ai fini della partecipazione, analogamente a quanto accadeva nel primo Statuto, sottolineando pur sempre la predilezione del modello rappresentativo e anche degli strumenti di democrazia partecipativa rispetto al carattere eccezionale degli strumenti di democrazia diretta<sup>(50)</sup>.

La *condicio sine qua non* per promuovere la partecipazione è ravvisata nello Statuto nella semplificazione delle procedure, potenziando così la trasparenza amministrativa e gli strumenti informativi<sup>(51)</sup>, in maniera tale da rendere la partecipazione maggiormente consapevole ed efficace: principi, questi, già anticipati nella l. r. n. 5/2002, recante *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana*, nella l. r. n. 22/2002, contenente *Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni*, nella l. r. n. 1/2004, relativa alla *Promozione dell'ammi-*

---

47 Cfr. art. 72, I co. St.

48 Per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta, ci limitiamo a rinviare alle osservazioni contenute in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., e a M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, op. cit., pag. 377 e ss.

49 Cfr. art. 49 reg. interno.

50 Cfr. art. 72, III co., St.: L. BIANCHI, *Art. 72. Principi*, op. cit., pag. 385.

51 Cfr. art. 72, II co., St.

nistrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana" e, poi, ripresi nella l. r. n. 40/2009, intitolata *Legge di semplificazione e riordino normativo 2009*, che si propone, fra le principali finalità, l'innovazione tecnologica nei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, la riduzione del numero delle leggi e dei regolamenti regionali e la diminuzione degli adempimenti amministrativi e dei tempi burocratici.

Nello Statuto viene poi riconfermato il diritto dei cittadini singoli e associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale, rimarcandone la strumentalità rispetto alla partecipazione, tanto da stabilire che la legge debba prevedere forme di pubblicità della fase istruttoria sugli atti di particolare interesse per la comunità regionale<sup>(52)</sup>: quest'ultima norma richiama alla mente la previsione<sup>(53)</sup> che richiede forme di pubblicità delle sedute delle Commissioni permanenti e che, nella disciplina posta dal regolamento interno, è divenuta la regola generale, a meno che non ricorrano casi eccezionali nei quali rilevino esigenze di tutela di dati sensibili o di riservatezza<sup>(54)</sup>. La l. r. n. 69/2007<sup>(55)</sup> ha poi stabilito che la Giunta regionale debba con strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, uffici di relazione con il pubblico ed ogni altro adeguato mezzo di comunicazione favorire la più ampia conoscenza dei propri atti di programmazione normativa e del quadro conoscitivo di fatto e di diritto inerente le proposte di legge di propria iniziativa e i regolamenti di competenza, anche allo scopo di acquisire ogni utile contributo della società toscana.

Trasparenza, pubblicità e informazione sono dunque i presupposti per consentire una partecipazione diffusa alla realizzazione della politica della Regione, all'esplicazione della sua attività amministrativa, come pure per permettere di verificare il rispetto dei principi fondamentali dell'azione amministrativa, posto che l'informazione istituzionale esprime una delle condizioni preliminari «per l'attuazione [...] della forma propria dello Stato democratico»<sup>(56)</sup>: difatti, la conoscibilità generalizzata impedisce di celare le disfunzioni e gli esiti negativi di una cattiva organizzazione, imponendo necessariamente un miglioramento sul piano dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Dopo la riforma costituzionale del 1999, l'affidamento alla fonte statutaria del compito di definire gli aspetti qualificanti dell'organizzazione e del funzionamento della Regione ha consentito alla Toscana di poter introdurre previsioni volte

52 Cfr. art. 73 St.: L. BIANCHI, *Art. 73. Doveri di informazione*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 386 e ss.

53 Cfr. art. 19, IV co., St.

54 Cfr. art. 36 reg. interno.

55 Cfr. art. 19 (*infra*, § 3.2.).

56 Cfr. Corte cost., sent. n. 348/1990 (p.to 2 cons. dir.).

a consolidare il cammino abbozzato già nel primo Statuto e poi rafforzato dal legislatore statale a partire dagli anni '90, teso a realizzare un'amministrazione orientata al risultato, ma soprattutto un'amministrazione nella quale la società vi si possa riconoscere perché più vicina ai cittadini, tanto che fra le finalità principali<sup>(57)</sup> viene richiamata la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli e la realizzazione del principio di buona amministrazione secondo criteri di imparzialità, trasparenza ed equità<sup>(58)</sup>.

Dall'esame dei lavori preparatori, è possibile rilevare come, fin dall'inizio, sia stata manifestata la volontà di potenziare il diritto di accesso ai documenti amministrativi, individuando in esso il contenuto proprio di un diritto e non di un mero interesse legittimo, ma soprattutto escludendo la necessità della motivazione. Nella bozza di Statuto portata in consultazione, il diritto d'accesso era contemplato in un articolo distinto rispetto a quello sul procedimento amministrativo, riconoscendo ai soggetti pubblici e privati il diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nei modi previsti dalla legge regionale: a differenza del testo vigente, non vi erano riferimenti al rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati. Quest'ultima aggiunta è stata compiuta in ragione delle critiche mosse alla previsione, durante la fase delle consultazioni, da parte di coloro che, nella mancanza della motivazione per poter accedere al documento amministrativo, paventavano il venir meno di un necessario filtro atto a garantire soprattutto il principio costituzionale di efficienza dell'attività amministrativa. Quest'ultimo è proprio uno dei motivi addotti in sede di impugnazione da parte del Governo, assieme alla violazione del principio di trasparenza e di effettività della tutela contro gli atti dell'amministrazione, poiché sarebbe stata ostacolata la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi da parte dei controinteressati, e alla violazione dell'art. 3 Cost., posto che ne sarebbe derivata una tutela non omogenea sul territorio delle situazioni giuridiche soggettive. Queste tesi sono state respinte dalla Corte costituzionale<sup>(59)</sup>, ritenendo invece che detta previsione sia pienamente conforme al principio di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa e del tutto coerente con l'evoluzione del diritto comunitario. Inoltre, il giudice costituzionale ha sottolineato come, trattandosi di materia riconducibile nei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, ben possa ricevere un ampliamento nella disciplina.

La scelta operata dallo Statuto della Toscana, non prevedendo l'obbligo di motivazione per l'accesso ai documenti amministrativi, valorizza la finalità di assicurare la libera circolazione delle informazioni, individuando il punto di appoggio del diritto di accesso nei principi di democraticità, pluralismo, sviluppo della

---

57 Cfr. art. 4, lett. z), St.

58 M. PICCHI, *Art.54. Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 258 e ss.

59 Cfr. Corte cost., sent. n. 372/2004 (p.to 4 cons. dir.).

persona umana, imparzialità e partecipazione all'organizzazione politica e sociale. L'accesso ai documenti amministrativi viene dunque riconosciuto nell'esclusivo interesse del richiedente e può incontrare un solo limite: le specifiche e tassative esigenze di riservatezza dei terzi o dell'amministrazione, stabilite dalla legge. Gli apparati amministrativi non hanno dunque un potere discrezionale a fronte della richiesta di accesso, ma il mero compito di verificare l'assenza di ostacoli previamente individuati dal legislatore<sup>(60)</sup>.

Lo Statuto stabilisce poi che tutti gli atti amministrativi regionali, compresi quelli a contenuto generale, debbano essere motivati, con un'unica eccezione: quelli meramente esecutivi<sup>(61)</sup>, posto che, in questo caso, è prevalente l'esigenza di impedire aggravati procedurali non coerenti con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e di evitare, quindi, una mera ripetizione di valutazioni già espresse negli atti amministrativi ai quali viene data esecuzione<sup>(62)</sup>. L'obbligo di motivazione anche per gli atti amministrativi a contenuto generale costituisce una protezione estensiva del principio di trasparenza e dei criteri di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa, amplificando il profilo garantistico della motivazione rispetto al sindacato dell'opinione pubblica, poiché il principio di trasparenza viene finalizzato al diritto all'informazione della collettività sullo svolgimento dell'attività amministrativa.

Questa scelta era del resto necessitata dopo quella di motivare anche le leggi e i regolamenti<sup>(63)</sup> e, come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale<sup>(64)</sup>,

60 La l. r. n. 40/2009, che ha dato attuazione all'art. 54 St., è stata oggetto di ulteriori critiche da parte della dottrina che è tornata ad interrogarsi sull'opportunità e sui possibili pregiudizi nei confronti dell'amministrazione regionale di una siffatta estensione del diritto di accesso: ne dà conto M. CARLI, *Semplificazione, diritto di accesso e non solo nella legge n. 40 del 2009*, in A. SIMONCINI (a cura di), *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*, Firenze, FUP, 2011, pag. 21 e ss., unitamente ad una serie di critiche verso una disciplina che avrebbe potuto valorizzare di più una scelta di questo tipo, ad esempio prevedendo adeguate clausole valutative.

61 Cfr. art. 54, III co., St.

62 A seguito dell'impugnazione di questa previsione da parte del Governo, la Corte costituzionale ha ritenuto la questione infondata poiché, negli atti amministrativi che non abbiano natura provvedimento in quanto meramente esecutivi, la giurisprudenza ritiene sufficiente, ai fini della motivazione, il semplice richiamo nelle premesse dell'atto ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, dal momento che la loro enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso (sent. n. 372/2004, p.to 4 cons. dir.).

63 Cfr. art. 39, II co., St.: M. CARLI, *Art. 39. Elenco delle fonti*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 195 e ss., dà conto del dibattito svoltosi sull'introduzione dell'obbligo di motivazione degli atti normativi e dei tentativi, non andati a buon fine, di evitare «un possibile attentato al primato della politica», impedendo cioè l'inserimento di questa previsione.

64 Cfr. Corte cost., sent. n. 379/2004 (p.to 5 cons. dir.), a proposito della previsione contenuta nello Statuto dell'Emilia-Romagna, che impone di motivare la scelta compiuta quando il procedimento di adozione dell'atto sia stato caratterizzato da un'istruttoria pubblica.

lo stesso art. 3, II co., l. n. 241/1990, non impone, ma sicuramente non vieta la motivazione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale, costituendo quest'ultima la regola nell'ordinamento comunitario. L'introduzione a livello statutario di istituti già operanti in alcune democrazie europee non determina un'espropriazione dei poteri degli organi legislativi, né ostacola o ritarda l'attività dell'amministrazione, migliorando e rendendo più trasparenti le diverse scelte politiche. Inoltre, questa scelta è assolutamente conforme all'art. 123 Cost., vista la competenza esclusiva regionale nella definizione dei principi di organizzazione e funzionamento.

### **3.2. L'attuazione e gli sviluppi compiuti dal legislatore toscano. La l. r. n. 69/2007.**

La l. r. n. 69/2007<sup>(65)</sup> è il primo intervento normativo nel panorama nazionale con il quale si è cercato di dare una disciplina organica agli strumenti di democrazia partecipativa — affinché questa superi i caratteri della mera episodicità divenendo forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi — ponendosi nello spirito, che deve accompagnare detti istituti, di una rinnovata cultura per gli stessi, al fine di rendere la «società più partecipe dei processi di coesione e inclusione, oltre i tradizionali modelli dello Stato sociale»<sup>(66)</sup>, e di contribuire a rinnovare la democrazia, a rafforzare la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche, a creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società valorizzando le conoscenze diffuse nella collettività e a consentire l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati<sup>(67)</sup>. Non a caso, questa legge presenta due particolarità: innanzitutto, il procedimento che l'ha vista nascere si è a sua volta caratterizzato dalla partecipazione attraverso discussioni pubbliche promosse dalla Giunta regionale, che si sono protratte per un arco temporale di circa 18 mesi e che hanno consentito di modellare il testo confluito nel progetto di legge presentato in Consiglio<sup>(68)</sup>. In secondo luogo, è una legge “sperimentale” e, in quanto tale, contiene una clausola di auto-abrogazione dopo cinque anni: impegna, dunque, le istituzioni e la società civile attraverso un nuovo processo partecipativo a riscontrarne gli effetti positivi e negativi durante

65 La legge contiene *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

66 Cfr. *Programma di governo per la VIII legislatura* (pag. 33), presentato dalla Giunta regionale nel 2005 (reperibile in [www.Regione.toscana.it](http://www.Regione.toscana.it)).

67 Cfr. art. 1, III co., l. r. n. 69/2007.

68 L'articolazione della procedura partecipativa seguita è descritta da G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali* (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69), in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, pag. 138 e ss.

l'ultimo anno di vita, nella prospettiva di giungere alla scadenza con la maturata volontà di lasciarla venir meno oppure di confermarla o di modificarla attraverso correzioni e miglioramenti. La prospettiva adottata è, dunque, quella di individuare delle regole di partecipazione da adattare nel tempo per tener conto delle mutate esigenze, ma soprattutto per affinarle in ragione dell'evoluzione della risposta della società civile.

Gli istituti cardine contemplati nella legge regionale sulla partecipazione sono: il dibattito pubblico e il sostegno ai processi di partecipazione. Lo scopo del primo è dar vita a un'articolata discussione sulle modalità di realizzazione dei grandi interventi che comportino un rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale o economico. Poiché questo strumento non ha trovato applicazione pratica, non è dato sapere se vi sia la volontà di compiere una lettura non formale delle previsioni legislative, la cui lettera sembrerebbe escludere la discussione sull'opportunità di realizzare detti interventi. Il sostegno — finanziario, metodologico e nella comunicazione — ai processi locali di partecipazione è privo di una disciplina sui contenuti, che viene invece rimessa all'autonomia dei soggetti proponenti. Entrambi gli strumenti sono «fattispecie a contenuto aperto», poiché le tecniche partecipative che si potranno delineare durante l'*iter* procedimentale sono potenzialmente le più varie in ragione delle peculiari esigenze<sup>(69)</sup>.

Questa legge ha visto l'istituzione di una nuova figura nell'ambito della struttura amministrativa regionale, sebbene modellata ispirandosi alle Autorità amministrative indipendenti per sottrarla alle ingerenze della politica: in particolare, l'Autorità regionale per la partecipazione è nominata dal Consiglio regionale ed è dotata di compiti in ordine all'ammissione dei progetti, al controllo e alla gestione diretta del procedimento partecipativo nel caso di dibattito pubblico, al sostegno metodologico ai progetti, alla garanzia della diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte, ma anche alla creazione di orientamenti per la gestione dei processi partecipativi<sup>(70)</sup>. A quest'ultimo proposito possiamo evidenziare la volontà di rendere assolutamente flessibili dette procedure, sganciandole anche da regolamenti attuativi degli organi titolari dell'indirizzo politico, lasciando l'attuazione/regolamentazione alla spontaneità e preservando al contempo l'omogeneità, intesa come garanzia di una sostanziale uguaglianza attraverso la figura dell'Autorità regionale in quanto organo imparziale<sup>(71)</sup>.

69 Cfr. art. 1, IV co., l. r. n. 69/2007: M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, op. cit., pag. 189 e ss.

70 R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, FUP, 2010, pag. 249.

71 Per una critica nei confronti di un'eccessiva discrezionalità decisionale, in alcuni casi, dell'Autorità regionale, si veda M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana*, op. cit., pag.

Il legislatore regionale, sotto un profilo soggettivo, è andato oltre le previsioni statutarie: difatti, la richiesta di sostegno ad un processo partecipativo può essere avanzata dai cittadini, dagli stranieri e dagli apolidi regolarmente residenti che abbiano compiuto sedici anni, dagli enti locali singoli e associati e dagli istituti scolastici, mentre la domanda di organizzare un dibattito pubblico può essere avanzata soltanto dal soggetto proponente il grande intervento, pubblico o privato, dal soggetto che contribuisce alla realizzazione dell'intervento, dagli enti locali territorialmente coinvolti e dai residenti che abbiano compiuto sedici anni. Il diritto ad intervenire nel procedimento partecipativo è, invece, riconosciuto a tutte le persone fisiche, anche se non residenti nel territorio regionale, che in Toscana lavorino, studino o soggiornino, oppure che abbiano un interesse solo di fatto rispetto al territorio in questione e all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire<sup>(72)</sup>.

Viene dunque stimolata la partecipazione di tutti coloro che, in qualche misura, concorrono allo sviluppo della vita di quel territorio perché si vuole realizzare un loro coinvolgimento nelle decisioni che stanno a monte o che, comunque, possono riflettersi sulle loro condizioni di lavoro, di studio, di soggiorno, di vita in generale. In questa prospettiva, ma anche per educare alla partecipazione ed evitare un ruolo preponderante delle organizzazioni che possono svolgere un ruolo di tramite importante, senza però poter giungere a rompere il rapporto diretto del singolo con le istituzioni, le formazioni sociali sono state escluse dalla fase propositiva e della discussione, demandando loro il compito di sensibilizzare la collettività alla partecipazione, di svolgere attività comunque funzionale a questa finalità, oppure potendo essere sentite dall'Autorità regionale per indicare possibili modifiche al progetto o le modalità di svolgimento integrative nel caso del sostegno, ovvero per definire le fasi della discussione nel caso del dibattito pubblico<sup>(73)</sup>.

Il procedimento partecipativo può concernere gli atti amministrativi, compresi quelli generali, e i regolamenti, delineandosi in un arco temporale delimitato, fino ad un massimo di sei mesi, prorogabili di altri tre mesi.

I risultati della discussione rilevano su un piano meramente istruttorio, poiché l'amministrazione decidente ha soltanto il dovere di tenerne conto sospendendo, innanzitutto, l'*iter* decisionale nel momento in cui venga avviata una procedura partecipativa e poi, in sede di definizione della scelta che rimane comunque di

---

192 e ss.

72 Cfr. art. 2, l. r. n. 69/2007.

73 Ancora una volta in maniera critica, M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana*, op. cit., pag. 197 e ss., sottolinea come la scelta di escludere associazioni e comitati, fra l'altro non in linea con le indicazioni statutarie (art. 72), ponga una limitazione sul piano conoscitivo e, inoltre, escluda soggetti che, proprio perché dotati di un'organizzazione e abituati alle pubbliche discussioni, potrebbero meglio replicare sul piano tecnico alle posizioni delle istituzioni.

competenza dell'amministrazione, dovendo spiegare i contenuti di questa, soprattutto quando differiscano dalle risultanze del processo partecipativo.

Le previsioni contenute nella legge regionale sulla partecipazione hanno subito alcune limitazioni nella loro portata a seguito dell'adozione della l. r. n. 10/2010<sup>(74)</sup>. Quest'ultima, relativamente ai procedimenti di VAS, stabilisce che, per prima cosa, debba essere garantita l'informazione e la partecipazione del pubblico, assicurando l'intervento di chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti del piano o del programma sull'ambiente<sup>(75)</sup>. A tal fine, si prevede che il proponente, nel redigere il rapporto ambientale che dovrà descrivere e valutare gli impatti significativi sull'ambiente, debba indicare le ragionevoli alternative, definire gli obiettivi e le strategie del piano o del programma e indicare i criteri di compatibilità ambientale. Inoltre, il proponente deve accludere una sintesi non tecnica che illustri con linguaggio non specialistico i contenuti del piano o del programma e del rapporto ambientale, allo scopo di facilitare l'informazione e la partecipazione del pubblico<sup>(76)</sup>. Il proponente deve altresì farsi carico della pubblicazione di un avviso sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, contenente i dati descrittivi della proposta di piano o di programma e chiunque vi abbia interesse deve avere la possibilità di consultare, anche attraverso strumenti informatici, tutta la documentazione relativa, potendo presentare, in un arco temporale definito, osservazioni e pareri rivolti all'autorità competente e al proponente<sup>(77)</sup>. Nei successivi novanta giorni, l'autorità competente ad esprimere il parere motivato sulla proposta di piano o di programma deve pronunciarsi giustificando la propria posizione in ragione di tutta la documentazione presentata, comprese le osservazioni pervenute a seguito della consultazione<sup>(78)</sup>. Infine, l'autorità competente all'approvazione del piano o del programma deve accompagnare l'atto con una dichiarazione di sintesi che deve contenere, fra l'altro, la descrizione delle modalità con le quali le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o nel programma e si è tenuto conto del rapporto ambientale, delle risultanze delle consultazioni e del parere motivato<sup>(79)</sup>.

Gli enti locali possono promuovere ulteriori modalità di partecipazione secondo quanto previsto dalla l. r. n. 69/2007 e attingere al sostegno finanziario della Regione in esso contemplato: in tal caso, gli enti interessati dovranno presentare un'apposita domanda corredata da specifici progetti di promozione della parteci-

---

74 La legge si intitola *Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza*.

75 Cfr. art. 9, I co., l. r. n. 10/2010.

76 Cfr. art. 24, IV co., l. r. n. 10/2010.

77 Cfr. art. 25, l. r. n. 10/2010.

78 Cfr. art. 26, I co., l. r. n. 10/2010.

79 Cfr. art. 27, II co., l. r. n. 10/2010.

pazione all'Autorità regionale, che, nel caso degli strumenti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio, dovranno essere validati dai garanti locali per la comunicazione<sup>(80)</sup>. I termini per la pronuncia sull'ammissibilità della richiesta di sostegno da parte dell'Autorità regionale e i tempi di conclusione delle procedure partecipative sono stabiliti dalla legge stessa e il rapporto sugli esiti del processo partecipativo deve essere trasmesso all'Autorità regionale per la partecipazione e all'autorità competente a esprimere il parere motivato sulla proposta di piano o di programma: la mancata trasmissione degli esiti non impedisce comunque la conclusione del procedimento di VAS nei termini previsti dalla legge<sup>(81)</sup>.

Per quanto riguarda le procedure partecipative relative alla VIA, si prevede che debbano essere applicate le specifiche previsioni contenute nella l. r. n. 10/2010. In particolare, si stabilisce che, nel caso in cui i piani o i programmi prevedano ipotesi localizzative di opere o di interventi soggetti a procedure di VIA, non si faccia luogo ai processi partecipativi contemplati nella l. r. n. 69/2007 qualora forme di partecipazione si siano già svolte nella procedura di VAS<sup>(82)</sup>. Di regola i processi partecipativi previsti dalla l. r. n. 69/2007 devono svolgersi nella fase anteriore all'avvio della procedura di VIA: tuttavia, qualora sia richiesto un processo partecipativo il cui svolgimento possa sovrapporsi alle procedure di VIA, si prevede un termine più breve per la pronuncia sull'ammissibilità da parte dell'Autorità regionale per la partecipazione e un termine massimo di cento giorni dall'avvio della procedura di VIA per la conclusione del processo partecipativo. Inoltre, qualora le modalità del processo partecipativo ammesso coincidano con le forme dell'inchiesta pubblica, si dovrà applicare la disciplina espressamente contemplata nella l. r. n. 10/2010. Anche in questo caso, gli esiti del processo partecipativo devono essere trasmessi all'autorità competente nei termini utili per la pronuncia di compatibilità ambientale e la mancata trasmissione non impedisce la conclusione del procedimento di VIA.

Il proponente deve dare adeguata pubblicità del progetto sottoposto a VIA mediante avviso su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale, mentre l'autorità competente, le Province e i Comuni territorialmente interessati devono garantire la possibilità per il pubblico di consultare la documentazione relativa all'istanza e di estrarne copia, anche al fine di consentire a chiunque vi abbia interesse di presentare proprie osservazioni all'autorità competente entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso<sup>(83)</sup>. Inoltre, il proponente deve organizzare, a proprio carico, una presentazione pubblica del progetto e dello studio di impatto ambientale, da svolgersi in una sede il più possibile prossima all'area interessata

---

80 Cfr. art. 9, II co., l. r. n. 10/2010.

81 Cfr. art. 9, III co., l. r. n. 10/2010.

82 Cfr. art. 42, II co., l. r. n. 10/2010.

83 Cfr. art. 52, IV, V, VI e VII co., l. r. n. 10/2010.

dalla realizzazione del progetto<sup>(84)</sup>, allo scopo di favorire la partecipazione di tutti coloro che abbiano un legame più immediato col territorio interessato.

L'autorità competente può disporre, dandone pubblicità, lo svolgimento di un'inchiesta pubblica<sup>(85)</sup> per l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni del pubblico, anche in ragione della particolare rilevanza degli effetti ambientali del progetto e senza interrompere o sospendere i termini dell'istruttoria. L'inchiesta si svolge nelle forme delle audizioni aperte al pubblico — quindi a chiunque — e possono essere previste consultazioni con gli autori delle osservazioni, col proponente e con gli estensori del progetto e dello studio di impatto ambientale: l'inchiesta termina con una relazione sui lavori svolti e una valutazione dei risultati emersi, di cui si dovrà tener conto nella pronuncia di compatibilità ambientale. Qualora non si faccia luogo all'inchiesta pubblica, il proponente, anche su propria richiesta, può comunque essere chiamato dall'autorità competente ad un sintetico contraddittorio coi soggetti che hanno espresso pareri o presentato osservazioni, del quale viene redatto un verbale da prendere in considerazione ai fini della pronuncia di compatibilità ambientale. Il proponente, a seguito dell'inchiesta pubblica, delle osservazioni presentate o del contraddittorio, può chiedere di modificare gli elaborati presentati entro termini perentori: se le modifiche apportate sono sostanziali e rilevanti, l'autorità competente dispone che il proponente ne dia pubblicità a mezzo stampa<sup>(86)</sup>.

La l. r. n. 69/2007 contiene, infine, una serie di previsioni di modifica della legislazione regionale in vigore e l'introduzione, come vedremo, di norme di raccordo con quelle forme di partecipazione alle politiche regionali già disciplinate in precedenza: in particolare, nella legge sul governo del territorio<sup>(87)</sup> e nelle leggi in materia sociale<sup>(88)</sup> e di sanità<sup>(89)</sup>. Inoltre, ha esteso il ricorso al dibattito pubblico e al sostegno ai processi partecipativi alla materia dei rifiuti<sup>(90)</sup> e ha rafforzato l'importanza delle formule partecipative in materia di informazione e comunicazione<sup>(91)</sup>. Infine, in materia di disciplina delle procedure di program-

84 Cfr. art. 52, VIII co., l. r. n. 10/2010.

85 Cfr. art. 53, l. r. n. 10/2010.

86 Cfr. art. 54, l. r. n. 10/2010.

87 Cfr. l. r. n. 1/2005, recante *Norme per il governo del territorio*.

88 Cfr. l. r. n. 41/2005, intitolata *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

89 Cfr. l. r. n. 40/2005, recante la *Disciplina del servizio sanitario regionale*.

90 Cfr. art. 24, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 1, IV co., l. r. n. 25/1998, recante *Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*.

91 Cfr. art. 12, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 3, I co., lett. *g bis*), l. r. n. 22/2002, recante *Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato*

mazione regionale, la l. r. n. 69/2007 ha previsto l'obbligo, nella definizione di un piano o di un programma, di indicare una quota vincolata di risorse da destinare all'organizzazione di processi e momenti partecipativi<sup>(92)</sup>.

### **3.3. Segue: il raccordo con la l. r. n. 1/2005.**

La legge toscana sul governo del territorio — la cui adozione ha anticipato l'entrata in vigore dello stesso Statuto — prevede che debbano essere definiti dei percorsi di democrazia partecipativa ad ogni livello territoriale, aperti ai cittadini singoli o associati: cioè a coloro che non siano titolari di posizioni giuridicamente rilevanti, ma che intendano sottoporre elementi di fatto o di diritto all'amministrazione competente, in ogni fase del procedimento, per influenzare la decisione finale, apportando un valore aggiunto e, quindi, in vista della realizzazione di risultati migliori. La l. r. n. 1/2005 ha cura di sottolineare che il provvedimento di approvazione deve contenere il riferimento puntuale alle osservazioni pervenute e l'espressa motivazione delle determinazioni conseguentemente adottate<sup>(93)</sup>.

A tali fini, il legislatore regionale ha previsto l'istituzione di un organo di stimolo e garanzia della partecipazione: il Garante della comunicazione — di nomina dalla Giunta per 5 anni, rinnovabile una sola volta — per assicurare la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio e promuovere, nelle forme e con le modalità più idonee, l'informazione ai cittadini, singoli o associati. In particolare, secondo il regolamento di attuazione<sup>(94)</sup>, il Garante della comunicazione fissa i criteri cui il responsabile del procedimento deve attenersi per garantire la partecipazione dei cittadini, verifica la completezza dell'informazione fornita dal responsabile del procedimento e che le modalità di informazione siano adeguate, disponendo altrimenti l'integrazione. Inoltre, al termine della fase della partecipazione, il Garante della comunicazione deve stendere un rapporto sull'attività svolta<sup>(95)</sup>, che dovrà essere allegato al Piano regionale di indirizzo territoriale e agli altri atti di

---

*regionale per le comunicazioni*, nonché l'art. 25, l. r. n. 69/2007, che ha integrato gli artt. 1 e 16 della l. r. n. 1/2004, intitolata *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"*.

92 Cfr. art. 20, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 10, l. r. n. 49/1999, recante *Norme in materia di programmazione regionale*: al riguardo e più in generale sulle previsioni contenute nella l. r. n. 69/2007, si veda A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa ...*, op. cit., pag. 625 e ss.

93 Cfr. art. 17, V co., l. r. n. 1/2005.

94 Cfr. art. 6, reg. n. 39/2006.

95 Cfr. art. 20, l. r. n. 1/2005.

governo del territorio di competenza della Regione, ai fini dell'approvazione di questi da parte del Consiglio regionale<sup>(96)</sup>.

Alle forme di partecipazione consistenti per lo più in attività di stimolo e controllo, attraverso la presentazione di osservazioni da parte di chiunque<sup>(97)</sup> o di istanze da parte dei cittadini (talvolta necessariamente organizzati in forme associative)<sup>(98)</sup>, si aggiunge la possibilità, nei casi di interventi con impatto ambientale e territoriale, di organizzare un dibattito pubblico: l'Autorità regionale per la partecipazione dovrà, allora, promuovere le opportune intese col Garante della comunicazione, al fine di assicurare la reciproca informazione e il coordinamento tra lo svolgimento del dibattito pubblico e l'esercizio delle funzioni proprie del Garante della comunicazione<sup>(99)</sup>.

### **3.4. Segue: ulteriori interventi del legislatore toscano: la l. r. n. 40/2005 e la l. r. n. 41/2005.**

Per quanto riguarda le politiche socio-sanitarie, la l. r. n. 40/2005 ha optato per delle forme di partecipazione organica consistenti nella creazione di organismi in grado di rappresentare gli interessi collettivi in maniera non eventuale, bensì con caratteri di stabilità e continuità nel tempo: la l. r. n. 69/2007 ha però previsto che il servizio sanitario regionale debba fare in modo che la propria azione si apra ai processi partecipativi in essa contemplati<sup>(100)</sup>.

La l. r. n. 40/2005 ha istituito in via sperimentale le Società della Salute — la cui disciplina è poi andata a regime con i successivi interventi legislativi adottati fra il 2007 e il 2009 —, quali consorzi volontari fra Comuni e Aziende unità sanitarie locali, i cui obiettivi principali sono la piena integrazione fra le attività sanitarie, di competenza delle Asl, e quelle socio-sanitarie e assistenziali, di spettanza dei Comuni<sup>(101)</sup>.

La l. r. n. 40/2005 afferma che la Regione, le Asl e le SdS debbano promuovere e assicurare la partecipazione degli utenti, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di tutela e di promozione sociale, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del terzo settore al processo di programmazione socio-sanitaria

96 Cfr. art. 7, reg. n. 39/2006.

97 Cfr. art. 23, l. r. n. 1/2005.

98 Cfr. art. 25, l. r. n. 1/2005.

99 Cfr. art. 7, III co., l. r. n. 69/2007.

100 Cfr. art. 22, l. r. n. 69/2007, che ha aggiunto la lett. *f bis*) all'art. 3, I co., l. r. n. 40/2005.

101 Cfr. art. 71 *bis*, l. r. n. 40/2005: A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, op. cit., pag. 346 e ss.

in ambito regionale e locale e valorizzare il contributo degli operatori, delle associazioni professionali e delle società scientifiche accreditate attraverso adeguate modalità di consultazione<sup>(102)</sup>. Inoltre, la Regione impartisce direttive alle Asl e formula indirizzi alle SdS per la promozione del diritto all'informazione, riconoscendo in quest'ultimo caso la condizione fondamentale per assicurare agli utenti l'esercizio della libera scelta nell'accesso alle strutture sanitarie e la partecipazione alla verifica della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, verificandone annualmente i risultati<sup>(103)</sup>.

Nell'elaborazione del Piano Integrato di Salute, strumento fondamentale per perseguire la finalità di integrazione fra le attività sanitarie e quelle socio-assistenziali, è previsto il coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore nell'individuazione degli obiettivi di salute e benessere e nella definizione dei programmi e progetti operativi. Il legislatore ha previsto l'istituzione di due organi all'interno delle SdS: il Comitato di partecipazione<sup>(104)</sup>, composto da membri nominati dall'assemblea della SdS in quanto espressione di soggetti della società che rappresentano l'utenza che usufruisce dei servizi e dell'associazionismo di tutela, promozione e sostegno attivo (esclusi, quindi, gli erogatori di prestazioni). Questo organo ha il compito di avanzare proposte per la predisposizione degli atti di programmazione e governo generale, di esprimere un parere sulla proposta di PIS e sullo schema di relazione annuale della SdS, di esprimere pareri sulla qualità e quantità delle prestazioni erogate, sulla rispondenza tra queste ultime e i bisogni dell'utenza, sull'efficacia delle informazioni fornite agli utenti e su ogni altra tematica attinente al rispetto dei diritti dei cittadini e della loro dignità, di redigere un proprio rapporto annuale sulla effettiva attuazione del PIS e sullo stato dei servizi locali, contenente osservazioni e proposte, rivolto agli organi della SdS, alle organizzazioni sindacali e alle altre parti sociali.

Il secondo organo di partecipazione, in particolare dei soggetti *non profit*, è la Consulta del terzo settore<sup>(105)</sup>: all'interno di questa sono rappresentate le organizzazioni di volontariato e del terzo settore — quindi soggetti che possono anche erogare servizi — presenti in maniera rilevante sul territorio nel campo sanitario e sociale. La Consulta ha compiti ridotti rispetto al Comitato di partecipazione — potendo esprimere soltanto proposte progettuali per la definizione del PIS — proprio perché vi prendono parte soggetti che possono erogare servizi.

Le modifiche intervenute alla l. r. n. 40/2005 hanno cercato di ampliare la partecipazione andando oltre quella organica, prevedendo che le SdS debbano promuovere formule partecipative nei processi decisionali delle SdS stesse, delle aziende

---

102 Cfr. art. 15, l. r. n. 40/2005.

103 Cfr. art. 16, I co., let. c), l. r. n. 40/2005.

104 Cfr. art. 71 *undecies*, I, II e III co., l. r. n. 40/2005.

105 Cfr. art. 71 *undecies*, IV e V co., l. r. n. 40/2005.

sanitarie locali e della Regione a beneficio dei cittadini e degli operatori del settore attraverso, innanzitutto, un'attività di comunicazione dei dati epidemiologici per rendere consapevoli gli utenti dell'incidenza degli stili di vita corretta e della salubrità dell'ambiente sulla salute, consentendone la conoscenza anche attraverso strumenti informatici<sup>(106)</sup>. Inoltre, le SdS devono adoperarsi per agevolare incontri pubblici sui temi della salute, dell'organizzazione sanitaria e della promozione dei corretti stili di vita<sup>(107)</sup>. Infine, per consentire uno scambio diretto di esigenze, opinioni e critiche, le SdS promuovono almeno due «agorà della salute» all'anno, aperte alla popolazione e con la presenza, in almeno una, degli assessori regionali di riferimento<sup>(108)</sup>.

In tema di sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, la l. r. n. 41/2005 — dopo aver individuato fra i criteri ispiratori quello di partecipazione attiva dei cittadini singoli o associati, nell'ambito dei principi di solidarietà e di auto-organizzazione, con possibilità di ricorso, dopo l'entrata in vigore della l. r. n. 67/2009, anche ai processi partecipativi in quest'ultima contemplati<sup>(109)</sup> — ribadisce che, nell'esercizio delle funzioni spettanti alla Regione, debbano essere adottati strumenti di concertazione e confronto anche permanenti con gli enti locali e le parti sociali, nonché forme di consultazione con le associazioni degli utenti e dei consumatori e con i soggetti del terzo settore<sup>(110)</sup>. Inoltre, stabilisce che la Carta dei diritti di cittadinanza sociale — contenente la mappa dei percorsi e la tipologia dei servizi e degli interventi sociali, le opportunità sociali presenti nel territorio, i riferimenti ai livelli essenziali delle prestazioni disciplinati nella programmazione zonale, gli obiettivi ed i programmi di miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo di forme di tutela e di partecipazione attiva dei cittadini per il miglioramento dei servizi alla persona — venga adottata dalla Conferenza zonale dei sindaci, con il coinvolgimento dei soggetti del terzo settore, delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali, delle associazioni degli utenti e consumatori, dei soggetti, pubblici e privati, gestori dei servizi<sup>(111)</sup>.

Questa legge ha poi previsto formule di partecipazione organica attraverso l'istituzione della Commissione regionale per le politiche sociali, presso la Giunta regionale: questa commissione è composta da rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle categorie economiche, delle associazioni di rappresentanza e tutela degli utenti, delle organizzazioni del terzo settore, degli iscritti agli ordini e alle associazioni professionali ed è presieduta dall'assessore regionale competente in

106 Cfr. art. 71 *undecies*, VI e VII co., l. r. n. 40/2005.

107 Cfr. art. 71 *undecies*, VIII co., l. r. n. 40/2005.

108 Cfr. art. 71 *undecies*, IX co., l. r. n. 40/2005.

109 Cfr. art. 23, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 3, I co., lett. i), l. r. n. 41/2005.

110 Cfr. art. 14, III co., l. r. n. 41/2005.

111 Cfr. art. 31, l. r. n. 41/2005.

materia sociale o da un suo delegato<sup>(112)</sup>. La Commissione svolge funzioni consultive e propositive per la Regione nella materia dei diritti di cittadinanza sociale e promuove iniziative di conoscenza dei fenomeni sociali di interesse regionale<sup>(113)</sup>.

#### **4. Valutazioni conclusive.**

##### **4.1. Le difficoltà di un percorso ancora da costruire.**

La normativa che abbiamo illustrato per sommi capi presenta molteplici criticità su profili specifici, peraltro inevitabili visto proprio il carattere sperimentale della nuova disciplina, ma anche su aspetti di fondo che determinano alcune opinioni sfavorevoli e possibili ripensamenti sulla scelta compiuta in tema di partecipazione, potendola ritenere enfatica.

Alcune criticità specifiche sono, ad esempio, le sovrapposizioni fra la l. r. n. 69/2007 e la l. r. n. 1/2005 e anche fra l'Autorità regionale per la partecipazione e il Garante della comunicazione — figure dotate fra l'altro di una differente legittimazione — che sono possibili non solo nel caso del dibattito pubblico, ma anche nelle ipotesi del sostegno ai processi di partecipazione, poiché anche se la partecipazione alla formazione, alla valutazione e alla messa in opera degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio deve avvenire secondo i principi, le modalità e gli istituti previsti dalla l. r. n. 1/2005, vi è pur sempre la possibilità di promuovere le forme partecipative della l. r. n. 69/2007 nella fase di elaborazione di detti piani e atti. Possiamo, allora, dubitare della necessità di due organi distinti, ritenendo più opportuno concentrare tutti i compiti su un unico soggetto: magari, quello munito di maggiori garanzie di indipendenza rispetto agli organi di indirizzo politico. Inoltre, è auspicabile anche un ripensamento sotto il profilo della legittimazione attiva: la l. r. n. 69/2007 dà la possibilità di promuovere iniziative di partecipazione non solo ai cittadini, ma a tutti i residenti (con ulteriori aperture) che abbiano compiuto sedici anni, in una prospettiva di educazione dei giovani alla cultura della democrazia e della partecipazione. Un obiettivo del genere porta a ritenere che questa scelta dovrebbe essere generalizzata, come anche occorrerebbe individuare gli ulteriori casi in cui sarebbe opportuno estendere il diritto ad intervenire a chiunque vi abbia interesse.

Inoltre, come abbiamo visto, a fronte di formule partecipative non strutturate si contrappongono soluzioni formalizzate e stabili di partecipazione organica (anche oltre le previsioni contenute nello Statuto<sup>(114)</sup>): scelte del secondo tipo

---

112 Cfr. art. 28, I e III co., l. r. n. 41/2005.

113 Cfr. art. 28, II co., l. r. n. 41/2005.

114 Cfr. art. 61 St., istitutivo della Conferenza permanente delle autonomie sociali, presso il Consiglio regionale.

possono avere il pregio di rafforzare gli interessi che trovano espressione in queste strutture, tuttavia vi sono anche alcuni rischi. In particolare, non tutti gli interessi saranno necessariamente rappresentati: alcune voci e punti di vista rimarranno inevitabilmente esclusi. Vi è l'eventualità di poter così rafforzare l'espressione di quelle posizioni che già godono di una propria forza o di una migliore capacità organizzativa: il pericolo ultimo è, allora, quello di realizzare un risultato addirittura antitetico allo spirito della partecipazione<sup>(115)</sup>.

Venendo alla prova data dalla l. r. n. 69/2007, dobbiamo osservare come, innanzitutto, abbia avuto un'applicazione parziale, dal momento che, ad oggi, non vi sono stati esempi di dibattito pubblico. Delle decisioni di forte impatto nei confronti della collettività sono però state adottate su temi e oggetti particolarmente conflittuali, senza tuttavia impiegare alcuna delle formule partecipative disciplinate da questa legge<sup>(116)</sup>.

Questi esiti sono chiaramente un indice di sfiducia verso gli istituti di partecipazione, con l'aggravante che il loro mancato impiego nei processi decisionali importanti finisce con l'indurre ulteriore sfiducia verso la l. r. n. 69/2007.

Un'altra spiegazione dello scarso utilizzo degli istituti della legge sulla partecipazione è la conseguenza di uno degli effetti positivi delle procedure di partecipazione: difatti, queste ultime hanno il pregio di rendere chiare e palesi le diverse posizioni, evidenziando i percorsi decisionali e le relative responsabilità. Da qui nascono i timori e la diffidenza di una buona parte della classe politica verso questi istituti: le istituzioni non hanno la volontà di ricorrere al dibattito pubblico o alle formule partecipative perché, sebbene queste non tolgano la decisione finale alle istituzioni tuttavia, quanto più il processo partecipativo sarà stato ricco facendo emergere dati e interessi degni di considerazione e di protezione, tanto più gli organi politici dovranno tenerne conto e, comunque, spiegare le ragioni di scelte difformi o addirittura contrarie agli indirizzi emersi.

La l. r. n. 69/2007 cesserà di produrre effetti alla fine del 2012, sempreché il legislatore regionale non decida di mantenerla o di modificarla potenziandone o meno le previsioni: dobbiamo però tenere presente che l'eventuale nuovo intervento legislativo, stavolta, dovrà essere motivato nei suoi contenuti, *ex art. 39, II co., dello Statuto*. La mancata richiesta dal basso del dibattito pubblico può essere spiegata — oltre che per le percentuali abbastanza elevate quando la richiesta provenga dai residenti — per il timore di determinare effetti dotati di un'eccessiva risonanza, andando incontro al rischio di rendere questi strumenti ancor più invisibili ai politici e, dunque, alla conseguenza che non maturi la volontà di confermare o rinnovare questa scelta legislativa, proprio perché sarebbe più agevole lasciar

115 In tal senso è anche A. ALBANESE, *Partecipazione organica ...*, op. cit., pag. 353.

116 IRPET, *Partecipazione, politiche pubbliche, territori. La l. r. 69/2007*, in *Collana Studi per il Consiglio*, 6/2011, pag. 134 e ss.

scadere il termine di vigenza della legge, piuttosto che spiegare delle modifiche restrittive alla disciplina in termini di ragionevolezza o anche di sola credibilità. D'altro canto, soluzioni di sfavore verso la disciplina sulla partecipazione potrebbero però scaturire anche come conseguenza di una valutazione che reputi scarso l'interesse manifestato dai destinatari per questi istituti.

#### **4.2. Le ambizioni.**

Fra le esperienze di partecipazione svoltesi nell'ambito della l. r. n. 69/2007, vi sono tuttavia degli esempi "virtuosi": cioè, casi in cui soluzioni partecipative sono nate addirittura prima di questo intervento legislativo e si stanno consolidando anche grazie a questa normativa<sup>(117)</sup>.

Tutto questo dimostra che un'evoluzione nell'approccio culturale a questi istituti è fattibile — sebbene la direzione da seguire sia ancora riconosciuta da pochi — come è anche possibile innescare un dialogo fra chi ha responsabilità politiche e amministrative e le differenti componenti della società civile, ancorché nessuna delle due parti sia avvezza a questo modo di procedere.

Oltre a ciò, rimane il fatto che il periodico riscontro elettorale non è sufficiente alle istituzioni per riguadagnare in termini di legittimazione, poiché la crisi nelle scelte politiche rileva sul piano della bontà della decisione rispetto ai bisogni della collettività e, quindi, in termini di efficienza e di efficacia delle soluzioni prospettate<sup>(118)</sup>. Occorre, dunque, migliorare la qualità delle decisioni affinché le istituzioni recuperino credibilità: bisogna che queste ultime e la collettività condividano gli interessi da realizzare e le conoscenze da applicare per migliorare l'azione istituzionale.

Questa situazione, presente in maniera più o meno marcata su tutto il territo-

---

117 Basti pensare all'esperienza del bilancio partecipativo nel Comune di Arezzo.

118 A questo proposito vogliamo segnalare un'altra incoerenza presente nell'art. 27, l. r. n. 69/2007, da leggere congiuntamente all'art. 46, I co., lett. c), l. r. n. 62/2007 (*Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto*): in particolare, si prevede che l'indizione del *referendum* consultivo su un grande intervento determini l'inammissibilità del dibattito pubblico sullo stesso oggetto e che, comunque, non possano essere sottoposti a *referendum* consultivo quesiti inerenti questioni già discusse in un dibattito pubblico se non dopo sei mesi dalla conclusione di quest'ultimo. Se è ragionevole il lasso di tempo che viene richiesto fra il dibattito pubblico e il *referendum* consultivo quando vertano sulla medesima questione e forse, proprio perché il primo dovrebbe consentire una discussione e un confronto articolati, sarebbe possibile prevedere anche un intervallo di tempo più lungo, non si comprende, invece, la scelta di dare priorità ad una procedura consistente nella semplice verifica dei voti espressi su un quesito, piuttosto che ad una discussione aperta, fra l'altro, ad un pubblico più vasto, soprattutto considerando che, in entrambi i casi, l'esito non vincola la decisione finale, imponendo soltanto l'obbligo di spiegare l'adozione di soluzioni contrarie a quanto emerso dal dibattito pubblico o dal risultato del *referendum*.

rio, ha condotto la Toscana per prima a compiere dei tentativi di mutamento utilizzando gli strumenti di democrazia partecipativa quali forme ordinarie del processo decisionale politico. Nel contesto toscano, la coesione sociale e la legittimazione delle istituzioni nei diversi livelli territoriali non presentano una maggior sofferenza rispetto ad altre realtà, anzi possiamo ritenere il contrario: proprio qui, però, è stata dimostrata una maggiore sensibilità in maniera non paradossale, ma casomai più attenta, nel momento in cui gli istituti tradizionali hanno reso evidente la loro insufficienza dinanzi ad un crescente fervore, che non era più espressione del solo senso civico, e al proliferare dei comitati denunciando situazioni particolari, talvolta, esasperate. Non a caso, altre due Regioni caratterizzate da strutture sociali non dissimili da quella toscana, ossia l'Emilia-Romagna<sup>(119)</sup> e l'Umbria<sup>(120)</sup>, hanno compiuto dei tentativi di disciplina organica della partecipazione. Queste tre Regioni sembrano voler sperimentare in maniera differente fra di loro — ancora una volta per prime — nuove soluzioni in grado, stavolta, di incidere non sui contenuti delle scelte politiche, bensì sulle modalità di decisione e, quindi, di rigenerare o rammendare un tessuto fiduciario fra istituzioni e società civile, che da anni ha incominciato a destare preoccupazioni.

La sfida lanciata non è di poco conto perché, a fronte dell'allontanamento dalla politica e del disimpegno crescente che fa già parte della cultura delle stesse nuove generazioni, si chiede una totale inversione di tendenza<sup>(121)</sup>: difatti, gli istituti di democrazia partecipativa implicano un elevato impegno, poiché non si esauriscono col solo voto o con l'apposizione di una firma, ma richiedono la dedizione di tempo. Affinché questa trasformazione venga realizzata, occorre che la collettività venga educata ad un diverso modo di pensare, ad un maggiore impegno e, soprattutto, che le prime applicazioni mostrino dei risultati positivi.

## 5. Riferimenti bibliografici.

A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, FUP, 2010, pagg. 345-354;

L. BIANCHI, *Art. 72. Principi*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg.

119 Cfr. l. r. n. 3/2010, recante *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

120 Cfr. l. r. n. 14/2010, recante la *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*.

121 Per questo motivo, il legislatore toscano ha inteso trascinare in questo processo di metamorfosi gli enti locali, in quanto è chiaro che il mutamento deve coinvolgere tutti i livelli istituzionali per radicare e affermarsi (art. 18, l. r. n. 69/2007).

379-386;

L. BIANCHI, *Art. 73. Dovere di informazione*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 386-389;

P. BIANCHI, *Art. 46. Programmazione*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 232-235;

P. BIANCHI, *Art. 48. Concertazione o confronto*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 238-239;

R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, pagg. 1-19;

C. BINDI, M. P. PERRINO, A. VALASTRO, *Le forme di rappresentanza nel Consiglio regionale dei diritti delle categorie sociali deboli*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III, pagg. 233-280;

E. BROGI, *Art. 23. Potere di iniziativa, Art. 74. Iniziativa popolare, Art. 79. Modifica dello Statuto*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 121-126;

P. CARETTI, *La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta*, in P. CARETTI, R. ZACCARIA (a cura di), *La Regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1984, pagg. 63-71;

P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, in E. CHELI, U. DE SIERVO, G. STANCANELLI, D. SORACE, P. CARETTI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, pagg. 475-572;

P. CARETTI, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pagg. 1-6;

P. CARETTI, R. ZACCARIA, *La forma di governo*, in ID. (a cura di), *La Regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1984, pagg. 73-82;

M. CARLI, *Art. 39. Elenco delle fonti*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 195-198;

M. CARLI, *Semplificazione, diritto di accesso e non solo nella legge n. 40 del 2009*, in A. SIMONCINI (a cura di), *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*, Firenze, FUP, 2011, pagg. 21-25;

F. CASTELLUCCI, *Intervento*, in CNEL (a cura di), *La partecipazione delle rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali nella Regione*, Documenti CNEL, n. 32, Roma, 1993, pagg. 77-82;

E. CECCHERINI, *Art. 3. Principi generali*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 32-39;

G. CHIESI, *Regioni e partecipazione: la partecipazione nella Regione Toscana*, in *Il foro amministrativo*, 1976, II, pagg. 178-200;

M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pagg. 189-214;

M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, report nell'ambito della ricerca Astrid curata da L. VANDELLI, *Dove va il regionalismo italiano: bilancio di un'esperienza*, di prossima pubblicazione nel volume *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012 (in corso di pubblicazione);

G. L. CONTI, *Art. 76. Referendum consultivo*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 397-401;

G. L. CONTI, *Art. 77. Normativa sui referendum*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 401-403;

G. L. CONTI, *Art. 78. Ammissibilità dei referendum*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 403-405;

A. CORSI, F. INNAMORATI, O. ROSELLI, *Spunti per un'indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pagg. 49-76;

R. DAHL, *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. BOSETTI, Roma-Bari, Laterza, 2002;

A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alla procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2007, pagg. 603-681;

IRPET (a cura di), *Partecipazione, politiche pubbliche, territori. La l. r. 69/2007*, in

*Collana Studi per il Consiglio*, 6/2011, reperibile su [www.irpet.it](http://www.irpet.it);

R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, FUP, 2010, pagg. 241-262;

V. MONTANO, *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla giunta*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pagg. 7-14;

M. NIGRO, *Prefazione. Il nodo della partecipazione*, in *Atti del Convegno su "La partecipazione nello Stato regionale". Facoltà di Scienze Politiche di Teramo, A. A. 1979-1980*, L'Aquila, Consiglio regionale dell'Abruzzo, 1981, pagg. 13-32;

A. PERTICI, *Art. 75. Referendum abrogativo*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 390-396;

A. PERTICI, *La partecipazione. Introduzione*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 377-379;

M. PICCHI, *Art. 54. Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 258-266;

M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pagg. 303-356;

M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pagg. 377-414;

M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pagg. 129-152;

A. PISANESCHI, E. BINDI, *La nascita dello Statuto della Regione Toscana*, in P. L. BALLINI, M. DEGL'INNOCENTI, M. G. ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Firenze, Giunti, 2005, pagg. 317-337;

G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, pagg. 129-150;

O. ROSELLI, *Art. 18. Commissioni consiliari, Art. 19. Poteri delle commissioni per-*

*manenti, Art. 21. Commissioni d'inchiesta*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 108-115;

J. N. ROSENAU, E. O. CZEMPIEL (edited by), *Governance without Government*, New York, CUP, 1992.

# Forme di partecipazione “organica” nella Regione Toscana

Francesco Dal Canto

---

SOMMARIO: **1.** Premessa - **2.** Il fondamento della partecipazione organica nell’ordinamento della Regione Toscana - **3.** La partecipazione delle autonomie sociali e l’istituzione della Conferenza delle autonomie sociali - **3.1.** La composizione della Conferenza delle autonomie sociali - **3.2** Le competenze della Conferenza delle autonomie sociali - **4.** La partecipazione delle autonomie funzionali - **5.** La partecipazione organica nel settore sociale e sanitario: il Comitato di partecipazione e la Consulta del terzo settore.

---

## 1. Premessa

E’ noto che il tema della partecipazione sta assumendo un rilievo crescente nei moderni sistemi istituzionali<sup>1</sup>, quale conseguenza, da una parte, della crisi dei canali tradizionali della rappresentanza politica, e, dall’altra, della sempre più accentuata complessità della domanda sociale, che sollecita, e talora impone, la valorizzazione del pluralismo inteso quale coinvolgimento degli individui, singoli o associati, alla definizione e realizzazione delle politiche pubbliche<sup>2</sup>.

Diversi sono gli strumenti che, in concreto, consentono l’attuazione del principio della partecipazione<sup>3</sup>, differendo quanto alle concrete modalità di esplicazione, alla *ratio* che presiede ad ognuno di essi, agli effetti che sono in grado di produr-

---

1 Cfr. S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, n. 1/2007, 21ss.

2 PUBUSA, *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, in *Dir.proc.amm.*, n. 4/2009, 895ss. e A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, intervento al Convegno su *Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi*, Perugia 11-12- marzo 2010 (in corso di pubblicazione).

3 ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Dem.dir.*, n. 2/2008, 175ss., parla di “famiglia di pratiche partecipative”.

re<sup>4</sup>. La principale distinzione è quella tra una partecipazione aperta a tutti ed una partecipazione invece di tipo organico, che si sostanzia nella presenza di organismi stabili di rappresentanza di interessi posti in raccordo con le istituzioni.

Il presente contributo è dedicato esclusivamente a questa seconda dimensione. Si intende dunque esaminare i profili riguardanti la valorizzazione che l'ordinamento della Regione Toscana ha operato del tema della partecipazione dei cittadini alla formazione delle politiche pubbliche con riguardo ai luoghi di partecipazione organica; ci occuperemo, in altre parole, della dimensione collettiva della partecipazione, vale a dire della partecipazione della società civile organizzata che vede quali principali attori le formazioni sociali e che si realizza per lo più attraverso la previsione di specifici organi.

Non affronteremo, quindi, in questa sede, l'esame della recente, e sperimentale<sup>5</sup>, legge toscana n. 69/2007, ai sensi della quale la partecipazione consiste in "una forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi". Tale testo legislativo è dedicato soprattutto alla dimensione individuale della partecipazione e in esso si prevede che il coinvolgimento nella elaborazione delle politiche regionali e locali rappresenta "un diritto" individuale di cui sono titolari i singoli cittadini, gli stranieri regolarmente residenti, le persone che soggiornano in Toscana, ecc. Si tratta dunque di un testo il cui obiettivo è quello di promuovere l'allargamento dei processi decisionali ad attori non istituzionalizzati, a prescindere da ogni rappresentanza formalizzata.

## **2. Il fondamento della partecipazione organica nell'ordinamento della Regione Toscana**

Il fondamento giuridico della partecipazione organica può essere rintracciato, innanzi tutto, in alcuni principi costituzionali, quali quelli espressi nell'art. 1, ove si identifica nel popolo il titolare della sovranità, nell'art. 2, ove si esprime la centralità dei diritti della persona sia come singolo che all'interno delle formazioni sociali, nell'art. 3, comma 2, laddove si riconosce il principio dell'eguaglianza sostanziale in collegamento con l'esigenza di promuovere una "effettiva partecipazione" dei cittadini in ambito politico, economico e sociale, e infine nell'art. 118, comma 4, ove viene riconosciuto il principio di sussidiarietà orizzontale prevedendosi che "Stato, Regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento

4 STRADELLA, *Le forme di partecipazione e il ruolo del terzo settore*, in Campedelli, Carrozza, Rossi (a cura di), *Il nuovo welfare toscano: un modello? La sanità che cambia e le prospettive future*, Bologna, 2009, 177ss.

5 Che sia una legge sperimentale si evince chiaramente dalla previsione di un preciso termine di efficacia: ai sensi dell'art. 26, infatti, tale legge è abrogata il 31 dicembre 2012, "fatta salva la conclusione dei processi partecipati già iniziati".

di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Quest'ultimo principio, in particolare, riveste un'importanza cruciale, atteso che la partecipazione organica può essere considerata una delle manifestazioni concrete del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>6</sup>.

Venendo all'ordinamento della Regione Toscana, molteplici sono i richiami alla partecipazione contenuti nello Statuto, soprattutto nel testo entrato in vigore nel 2005.

Nel precedente Statuto del 1971, all'esigenza di partecipazione dava parziale soddisfazione il Titolo VII, che tuttavia, oltre a prevedere una generica disciplina sul diritto dei cittadini e delle formazioni sociali ad essere informati sull'attività regionale "come premessa ad una effettiva partecipazione democratica" (art. 72), e alla previsione di istituti tradizionali quali il *referendum*, la petizione e l'iniziativa legislativa, conteneva soltanto una norma *ad hoc* in tema di partecipazione dei soli enti locali (art. 73) nonché una generica previsione in forza della quale "la Regione riconosce i partiti politici come strumenti fondamentali per la determinazione della politica regionale ed individua come centri essenziali di partecipazione dei cittadini gli enti territoriali, i sindacati, il movimento cooperativo e tutte le altre formazioni sociali".

Non era contemplato, nello Statuto del 1971, alcun organo di raccordo tra società civile e istituzioni regionali, ancorché ciò non avesse impedito l'istituzione di una pluralità di tavoli, conferenze, consulte previste in svariate leggi di settore e aventi compiti analoghi, di collegamento tra le istituzioni e le aggregazioni sociali presenti nel territorio; organi rispetto ai quali, oggi, si pone un problema delicato di coordinamento con l'attività di quelli successivamente istituiti dallo Statuto del 2005. Si pensi, solo per fare due esempi, alla Consulta regionale del volontariato, prevista ai sensi della legge quadro n. 266/1991 e della legge reg. n. 28/1993, formata da rappresentanze delle associazioni toscane, la quale svolge una funzione consultiva nei confronti sia della Giunta che del Consiglio esprimendo pareri su atti normativi e amministrativi generali riguardanti i settori in cui le stesse operano<sup>7</sup>; ancora, può essere richiamata la legge n. 41/2005, sul "sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale", laddove, all'art. 28, essa istituisce la "Commissione regionale per le politiche sociali", composta da rappresentanti delle autonomie sociali e titolare di funzioni consultive e pro-

---

6 Secondo ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, in realtà, i due fenomeni sarebbero "contigui ma differenziati".

7 Ai sensi dell'art. 7 della legge reg. Toscana n. 28/1993, "la Consulta delle organizzazioni di volontariato è composta di due membri, uno effettivo ed uno supplente, per ciascuna delle associazioni o federazioni rappresentative iscritte nella sezioni del registro regionale"; i membri della Consulta sono nominati, "su designazione delle rispettive associazioni o federazioni, con decreto del presidente della Giunta regionale e restano in carica per un triennio".

positive in materia di politiche sociali<sup>8</sup>.

Con il nuovo Statuto si è dunque realizzato un passo in avanti, e ciò sia a livello di enunciazione dei principi riguardanti la sussidiarietà e la partecipazione sia per quanto attiene alla loro concreta realizzazione.

Sul primo fronte deve innanzi tutto essere richiamato l'art. 59, ove si prevede, al primo comma, che "la Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse regionale"; inoltre, al secondo comma, si dispone che "l'attuazione del principio della sussidiarietà sociale è prioritariamente diretta al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità".

Il primo comma dell'art. 59 richiama quasi letteralmente l'ultimo comma dell'art. 118 Cost., come novellato dalla riforma costituzionale del 2001, previsione a propria volta sostanzialmente riprodotta nell'art. 7 della legge n. 131/2003 (legge La Loggia, dal nome del ministro proponente). Viene dunque recepito a livello regionale il principio di sussidiarietà orizzontale, cosicché l'ordinamento prende coscienza dell'esigenza di coinvolgere i cittadini nella conduzione della "cosa pubblica", sia per quanto riguarda la partecipazione all'individuazione dei modi con cui deve essere perseguito l'interesse pubblico sia con riferimento al concreto soddisfacimento di esso, ed introduce conseguentemente un criterio generale e orientativo di distribuzione delle funzioni tra soggetti pubblici e soggetti privati, singoli o associati, imponendo, a parità di condizioni, di preferire i secondi rispetto ai primi<sup>9</sup>. L'accoglimento di tale criterio generale da parte del legislatore statutario toscano denota, come anticipato, un vero e proprio salto di qualità rispetto allo Statuto previgente, laddove le formazioni sociali erano prese in considerazione esclusivamente come luoghi ove si svolge la personalità dell'uomo (art. 3) e quali "centri essenziali di partecipazione dei cittadini" (art. 71), senza alcun riferimento

8 Ai sensi dell'art. 28 della citata legge, la Commissione regionale per le politiche sociali è composta da "rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle categorie economiche, delle associazioni di rappresentanza e tutela degli utenti, delle organizzazioni del terzo settore, degli iscritti agli ordini e alle associazioni professionali"; la stessa, presieduta dall'assessore regionale competente in materia di politiche sociali, "svolge funzioni consultive e propositive per la Regione nelle materie di cui alla presente legge e promuove iniziative di conoscenza dei fenomeni sociali di interesse regionale".

9 Cfr., tra gli altri, PASTORI, *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme amministrative*, in Rinella, Coen, Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999, 177ss., RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, 5ss., ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, 51ss., D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, 1ss., DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004, 1ss.

ad un loro possibile coinvolgimento nell'esercizio di funzioni pubbliche, quali soggetti essenziali alla stessa definizione del "modo di essere" della Regione. Tale salto, peraltro, riflette lo sviluppo che il pluralismo sociale ha conosciuto nel corso di quasi sessant'anni di storia repubblicana, ben rappresentato, anche a livello costituzionale, sia dall'evoluzione che ha contrassegnato l'interpretazione dell'art. 2 Cost. ("La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità ...") sia dalla stessa formalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 Cost., sopra richiamato.

Da segnalare poi anche il secondo comma dell'art. 59, dedicato all'individuazione degli obiettivi cui è preordinata la realizzazione del principio di sussidiarietà sociale. Tale esigenza viene soddisfatta attraverso l'indicazione di tre finalità principali: a) il miglioramento del livello dei servizi; b) il superamento delle disuguaglianze economiche e sociali; c) la valorizzazione della persona e lo sviluppo solidale delle comunità. L'obiettivo indicato per ultimo è quello, in un certo senso, di portata più ridotta, per quanto di indubbio rilievo: il coinvolgimento dei cittadini nell'esercizio di funzioni tradizionalmente pubbliche rappresenta, in primo luogo, un valore in sé, essendo esso strumento di valorizzazione dell'individuo e di coesione sociale, in attuazione del principio di solidarietà. E tale considerazione giustifica l'utilizzo dell'avverbio "prioritariamente", che precede l'elenco delle finalità cui è rivolta l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, nel senso che il sostegno all'autonoma iniziativa dei privati può essere in linea di principio promosso anche in casi diversi rispetto a quelli indicati. Gli altri obiettivi sollecitano considerazioni ulteriori: data la loro ampiezza, e soprattutto la latitudine del primo di essi ("migliorare" i servizi), se ne può ricavare, innanzi tutto, che i privati debbono essere coinvolti nell'attuazione della sussidiarietà non soltanto nel momento tradizionale della gestione ed erogazione dei servizi, ma anche nelle fasi "ascendente", della definizione dei processi decisionali finalizzati alla elaborazione delle politiche e alla predisposizione dei successivi atti di programmazione, e "discendente", quest'ultima volta alla verifica e al controllo sia dell'operato dell'amministrazione regionale che di quello degli stessi privati.

Infine, lo Statuto della Toscana dedica l'intero titolo VIII alla "Partecipazione" e stabilisce, in particolare, all'art. 72, che "la legge promuove (...) la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali". Se ne ricava l'intento del legislatore statutario di riconoscere il principio della partecipazione in tutte le sue dimensioni, sia sotto il profilo riguardante l'individuazione dei soggetti attori della stessa, individui e formazioni sociali, che con riguardo alle diverse fasi (proposta, consultazione, realizzazione e verifica degli effetti) dei processi di decisione in cui essa viene realizzata.

### **3. La partecipazione delle autonomie sociali e l'istituzione della Conferenza delle autonomie sociali**

Una delle forme organiche di coinvolgimento dei cittadini nella cura del “bene comune” è rappresentata dalla Conferenza permanente delle autonomie sociali, prevista dall'art. 61 dello Statuto toscano, al quale in seguito ha dato attuazione la legge reg. n. 20/2007, recante “Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali”. L'art. 1, comma 2, della citata legge prevede espressamente che la Conferenza sia “organismo espressivo della sussidiarietà sociale della Regione”.

Ai sensi dell'art. 61 dello Statuto “la legge disciplina la Conferenza permanente delle autonomie sociali, che si riunisce in almeno tre sessioni annuali per esprimere proposte e pareri al Consiglio ai fini della formazione degli atti della programmazione economica, sociale e territoriale” Tale Conferenza “è convocata anche per verificare gli esiti delle politiche regionali”. Inoltre viene previsto che “la Regione garantisce alla Conferenza l'autonomia e le risorse necessarie allo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti”. La conferenza è istituita presso il Consiglio regionale.

Anche in questo caso si tratta di una rilevante novità rispetto allo Statuto del 1971, come pure rispetto al progetto elaborato nel 1997, sostanziandosi tale Conferenza in un vero e proprio organo ausiliario del Consiglio regionale, la cui durata in carica coincide con quella della legislatura (cfr. art. 4 della legge n. 20/2007), cui è attribuito il compito di svolgere attività consultiva nell'ambito delle procedure di programmazione economica, sociale e territoriale e al fine di verificare gli esiti delle politiche regionali.

Tale soluzione mira a soddisfare un'esigenza manifestata fin dalle prime fasi del percorso che ha portato all'approvazione dello Statuto, nell'ambito della tendenza, sopra segnalata, ad un'effettiva valorizzazione del principio di sussidiarietà sociale. Tra gli aspetti di maggior rilievo emersi nel corso di tale dibattito vi era senz'altro quello collegato alla necessità di coinvolgere rappresentanze qualificate della società civile, allo scopo di affidare ad un organismo appositamente istituito il compito di procedere alla verifica dell'applicazione del principio di sussidiarietà, per coinvolgere il predetto organismo sia nei processi decisionali finalizzati all'approvazione degli atti di programmazione che, più in generale, nel complesso delle competenze consiliari, in funzione di proposta, analisi, ricerca, consulenza, strumentalmente alla definizione delle politiche regionali.

Significativa la scelta di istituire una Conferenza, in alternativa alla originaria soluzione di dare vita invece ad un Consiglio delle autonomie sociali. Scelta la cui ragione deve essere ricercata nella consapevolezza della minore invasività di tale soluzione rispetto alle competenze dell'assemblea legislativa regionale, sul presupposto di una maggiore “flessibilità” della formula della Conferenza, più idonea a dare soddisfazione all'esigenza di raccordo tra istituzioni e società civile che

a quella, ritenuta evidentemente eccessiva, di vera e propria compartecipazione ai processi decisionali. In tal modo, peraltro, si è pure marcato la distanza tra la Conferenza e il Consiglio delle autonomie locali, organo a rilevanza costituzionale, inserito necessariamente e stabilmente nell'ambito dell'organizzazione regionale, rompendo la potenziale simmetria che si sarebbe potuta evidenziare tra le due diverse istituzioni.

La Conferenza è concepita come organo ausiliario del Consiglio regionale. A questo proposito può essere segnalata l'esigenza di coordinamento con l'art. 48, in tema di concertazione, laddove si dispone che "il Presidente della giunta può promuovere, su atti di iniziativa del Governo, fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali ...". Sarebbe stato ragionevole ritenere che, per quanto riguarda il rapporto con le "rappresentanze sociali", la Giunta potesse rivolgersi (anche) alla Conferenza permanente, anche se tale conclusione poteva trovare un ostacolo nella formulazione dello stesso art. 61, laddove traspare distintamente l'esigenza di delineare una relazione esclusiva tra tale organo e il Consiglio regionale. E in questo senso è andata del resto la disciplina posta dalla legge n. 20/2007, laddove si è confermato il rapporto esclusivo con il Consiglio regionale.

Ancora, da notare che la previsione della Conferenza delle autonomie sociali non esaurisce la disciplina statutaria in materia di partecipazione delle formazioni sociali: come si è segnalato, infatti, all'art. 72 si prevede che la partecipazione, la quale deve coinvolgere anche i "soggetti sociali organizzati", deve realizzarsi nelle forme di una "iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali"; ciò significa che l'ambito entro cui possono svolgersi le attività di partecipazione è assai più ampio di quello delineato con riferimento ai compiti della Conferenza. Se ne può dedurre, alternativamente, che, per le attività che esorbitano dal recinto definito dall'art. 61, il raccordo e la collaborazione con le autonomie sociali debba realizzarsi in forme diverse; ovvero, come sembra preferibile, se ne può trarre ulteriore conferma per sostenere che le finalità elencate nell'art. 61 non costituiscono un catalogo chiuso.

### **3.1. La composizione della Conferenza delle autonomie sociali**

Quanto in particolare alla composizione di tale organo, il richiamo al modello delle conferenze avrebbe potuto suggerire la Costituzione di un organismo concepito con i caratteri di un tavolo di confronto tra soggetti portatori di interessi potenzialmente disomogenei. A questo proposito, si era inizialmente ipotizzato una possibile alternativa: prevedere una partecipazione anche di rappresentanti della Regione oppure configurare tale organo soltanto come luogo di mediazione

e rappresentazione degli interessi dei soli attori sociali. Nel primo senso si sarebbe trattato di un organo a composizione “mista”, la cui vocazione principale avrebbe dovuto consistere in uno stabile impegno alla cooperazione tra le istituzioni regionali e le formazioni sociali; nel secondo, invece, ci saremmo trovati di fronte ad una sede istituzionale di rappresentanza delle istanze provenienti dalle autonomie sociali, un luogo in qualche modo di sintesi delle molteplici voci che animano la “società civile”.

La legge del 2007 ha sciolto l’alternativa optando per il suo secondo corno: ai sensi dell’art. 2, infatti, la Conferenza è composta da sette rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e culturale, sette delle organizzazioni di volontariato, tre delle associazioni a tutela dei consumatori, tre delle cooperative sociali, tre delle imprese sociali, due delle associazioni delle cooperative sociali, due delle associazioni delle imprese sociali, due delle fondazioni operanti in modo prevalente nel sociale e infine due delle associazioni dei disabili. L’art. 3 stabilisce, altresì, che le associazioni e gli organismi per i quali è previsto un albo o un registro (associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, ecc.) debbano presentare, all’inizio di ogni legislatura, un proprio candidato a far parte della conferenza; invece, i soggetti rientranti nelle categorie di cui all’articolo 2 per i quali non è previsto un albo potranno rispondere ad un avviso pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione finalizzato alla definizione di un apposito elenco per ognuna delle categorie interessate. Successivamente, i soggetti inseriti in tali elenchi potranno presentare le proprie candidature; sarà poi l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale a designare, tra i diversi candidati, i rappresentanti di ciascuna categoria in seno alla Conferenza, con la precisazione che, qualora per una o più categorie sia stato presentato un numero di candidati superiore al numero di rappresentanti previsto, la scelta dovrà ricadere sui candidati degli organismi maggiormente rappresentativi per numero di iscritti ovvero per diffusione sul territorio e infine per anzianità di Costituzione. I componenti così designati sono infine nominati con decreto del Presidente del Consiglio regionale.

Da segnalare, dunque, che la legge ha accolto una nozione ristretta di “autonomia sociale”, escludendo tutti quei soggetti che, pur certamente rientrando in tale nozione, non fanno parte della c.d. componente “organizzata” della società civile (ad esempio, sono escluse le famiglie) o del c.d. terzo settore (ad esempio, sono escluse le imprese) o ancora non sono dediti alla cura di interessi di ambito strettamente sociale (ad esempio sono escluse le fondazioni, con l’eccezione appunto di quelle operanti nel settore sociale).

Tale soluzione pare da condividere. Non è di scarso rilievo, in proposito, la scelta del legislatore statutario di collocare l’art. 61 nell’ambito del titolo dedicato al “sistema delle autonomie” e, in particolare, la sua diretta filiazione dal principio di sussidiarietà sociale (art. 59), di cui costituisce, come detto, una concreta applicazione. Com’è noto, la sussidiarietà non è affatto incompatibile con un’opera di

selezione, all'interno del panorama dei soggetti privati, di coloro che forniscono le migliori garanzie sul piano della efficacia delle risposte e su quello della capacità di sollecitare partecipazione e inclusione sociale; e in particolare, pare del tutto legittima la scelta, ovviamente di natura politica, di delimitare la rappresentanza nella Conferenza ai soli soggetti della società civile maggiormente in grado di garantire la realizzazione di predetti obiettivi.

Ciò, d'altra parte è chiaro segno della volontà di allontanarsi, a differenza di quanto previsto in Statuti di altre Regioni, dal modello del CNEL, di cui all'art. 99 della Costituzione, laddove si prevede il coinvolgimento in tale organismo di consultazione delle rappresentanze di soggetti portatori di interessi settoriali, in particolare di quelli delle "categorie produttive", ai quali, solo da qualche anno a questa parte, si sono aggiunte anche alcune componenti rappresentative del terzo settore. Un modello, quest'ultimo, originariamente elaborato sul presupposto che in quella sede potesse realizzarsi il confronto tra le parti sociali e la mediazione tra i contrapposti rispettivi interessi, dunque fondato sull'idea che la "concertazione" tra imprenditori e lavoratori potesse svolgersi all'interno di luoghi istituzionali. Come tutti sanno, tale progetto non si è mai realizzato a livello nazionale, per l'incapacità di tale organo di giungere a soluzioni condivise, tanto che la concertazione ha, da subito, e negli ultimi anni in particolare, preso strade del tutto diverse, più informali e più efficaci. Tornando dunque alla Conferenza, non vi era proprio motivo di compiere a livello regionale scelte infelici già compiute, e "archivate", a livello statale.

Infine, quanto ai criteri prescelti per selezionare i componenti della Conferenza, la legge del 2007, a fronte della chiara reticenza dello Statuto sul punto, sceglie di prevedere delle rappresentanze frazionate per le varie anime del terzo settore (associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, ecc.). Viene invece rimessa alla libertà di ciascuna componente la scelta dei criteri per giungere alla individuazione della rispettiva candidatura; ciò che si presta a qualche considerazione critica dato l'alto numero di enti coinvolti e talora l'assenza di organismi realmente rappresentativi degli stessi. E' a tutti nota, infatti, la difficoltà di "rappresentare" unitariamente le diverse anime del terzo settore, e in particolare di alcuni settori dello stesso (pensiamo all'universo del volontariato, cui la legge del 2007 ha riconosciuto una rilevanza particolare, come impone anche l'art. 4, lett. q dello Statuto), così come, segnatamente, è nota, con riguardo a tale ambito, l'assenza di "organizzazioni rappresentative di categoria".

Da notare, infine, la scelta del legislatore di escludere le organizzazioni non iscritte in alcun registro di volontariato, che si comprende per ragioni di ordine prevalentemente pratico ma che certo determina la non rappresentazione di una gran parte dell'universo del terzo settore.

### 3.2. Le competenze della Conferenza delle autonomie sociali

La Conferenza, alla quale la Regione garantisce “l'autonomia e le risorse necessarie allo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti”, si riunisce in almeno tre sessioni annuali per esprimere proposte e pareri al Consiglio ai fini della formazione degli atti della programmazione economica, sociale e territoriale e per verificare gli esiti delle politiche regionali. La partecipazione della Conferenza è dunque prevista sia nella fase ascendente della definizione delle politiche regionali che in quella discendente, concernente la verifica dell'impatto e degli effetti di tali politiche.

Quanto al primo profilo si può notare come i compiti della Conferenza siano forse eccessivamente delimitati. Al posto di un coinvolgimento nel complesso delle funzioni consiliari, lo Statuto limita l'apporto di tale organo alla partecipazione, attraverso la predisposizione di proposte e pareri, ai soli atti della programmazione. E' difficile comprendere il motivo per cui la Conferenza sia stata estromessa dai processi decisionali legislativi e non possa pertanto formulare iniziative o fornire pareri in merito a proposte di legge in ambito “economico, sociale e territoriale”, dovendosi limitare ai soli atti amministrativi; almeno che non si debba interpretare tale previsione, ma soltanto per la parte che attiene ai pareri, nel senso che soltanto per gli atti di programmazione il parere della Conferenza è obbligatorio, ancorché non vincolante, mentre, in tutte le altre ipotesi, lo stesso può essere richiesto a discrezione del Consiglio.

Per quanto riguarda invece il profilo relativo alla fase discendente delle politiche regionali, il coinvolgimento della Commissione permanente torna ad essere pieno, di verifica complessiva degli esiti delle azioni intraprese dalla Regione, a prescindere dallo strumento con il quale tali azioni sono state perseguite.

La legge reg. n. 20/2007, all'art. 7, declina con maggiore precisione le funzioni della Conferenza e accredita, con riguardo al coinvolgimento della stessa alla fase ascendente della definizione delle politiche regionali, l'interpretazione più restrittiva rispetto a quelle sopra prospettate; anzi, con specifico riguardo ai pareri nelle materie di competenza, gli stessi sono obbligatori soltanto con riferimento ai soli atti di programmazione contenuti in un apposito elenco. Tendenza diversa - in ragione del fatto che si tratta di compiti non previsti dallo Statuto - è invece manifestata dalle previsioni in forza delle quali viene attribuita alla Conferenza la funzione di predisporre studi e ricerche nelle materie di competenza nonché di organizzare annualmente la conferenza sullo stato delle autonomie sociali.

In particolare, ai sensi del citato art. 7, la Conferenza presenta al Consiglio proposte ai fini della formazione degli atti di programmazione nelle materie di sua competenza, produce studi e ricerche, esprime parere obbligatorio sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale indicati in un apposito allegato alla legge stessa, esprime parere sugli altri atti di programmazione economica, sociale e territoriale su richiesta di una Commissione consiliare, un quinto dei consiglieri

o i presidenti di almeno tre gruppi consiliari cui aderiscono, nel complesso, non meno di un quinto dei consiglieri; ancora, alla Conferenza è attribuito il compito di svolgere verifiche sugli esiti delle politiche regionali con specifico riferimento al loro impatto sulla vita sociale e sul ruolo dei soggetti sociali in Toscana e organizza annualmente, in collaborazione con il Consiglio regionale, la conferenza sullo stato delle autonomie sociali.

Da segnalare che la distinzione tra "proposte" e "pareri" potrebbe finire per ridursi in modo considerevole in ragione del fatto che appare improbabile che tale organismo possa essere in grado di predisporre autonomamente bozze di interi atti di programmazione; è facile prevedere, in particolare, che sia le proposte che i pareri saranno rivolti ad atti da altri formati (in particolare dalla Giunta regionale), e verrà conseguentemente a ridursi la diversità ontologica tra i due atti, salvo il requisito ovvio in base al quale solo le prime non sono condizionate ad una preventiva richiesta degli organi regionali.

Da apprezzare poi la scelta del legislatore di inserire la richiesta di parere alla Conferenza in una fase avanzata del procedimento di formazione del relativo atto programmatico presso il Consiglio regionale; infatti, le proposte sulle quali la Conferenza è chiamata ad esprimere pareri obbligatori sono trasmesse dal Presidente del Consiglio "contestualmente alla assegnazione delle medesime alle commissioni consiliari competenti" (cfr. art. 8, comma 3 della legge n. 20/2007). Tale soluzione appare assai più opportuna dell'altra, che pure era stata affacciata, tesa a coordinare tale fase con quella della concertazione del Presidente della Giunta, nel senso di inserire il parere nella fase iniziale della procedura concertativa. Tale ipotesi, infatti, oltre che appesantire ulteriormente un percorso già sufficientemente tortuoso, avrebbe rischiato di rendere il parere della Conferenza, posto in un momento del tutto preliminare del processo decisionale, del tutto ininfluenza, troppo lontano dalla decisione.

Da leggere in senso negativo, invece, l'assenza di alcuna previsione legislativa sugli effetti da ricondurre al parere della Conferenza. Al parere obbligatorio avrebbe potuto infatti corrispondere almeno la previsione dell'obbligo del Consiglio regionale di motivare l'eventuale mancato accoglimento dello stesso.

Inoltre, da ribadire che le competenze attribuite alla Conferenza determinano l'esigenza di coordinamento con altri organismi (consulte, commissioni, tavoli, assemblee, ecc.), cui sopra si è fatto cenno, già previsti a livello di legislazione regionale con riferimento a specifici settori, aventi compiti analoghi e in prevalenza qualificati quali organi ausiliari della Giunta regionale. A tale proposito pare urgente un'opera di razionalizzazione, per evitare inefficienze e sovrapposizioni anche potenzialmente pericolose. Un primo, assai timido tentativo di coordinamento è del resto operato dalla stessa legge n. 20/2007, laddove, all'art. 9, comma 2, prevede che "la Conferenza si avvale per i propri studi e ricerche dei dati e delle documentazioni prodotti da osservatori, consulte, consigli o altri organismi co-

munque denominati, istituiti dalle leggi regionali” e che “a tal fine la Conferenza può promuovere sessioni o gruppi di lavoro congiunti con tali organismi”.

Infine, volendo dare un rapido sguardo alla prassi instauratasi in questi due anni e mezzo (la Conferenza si è insediata nell’aprile del 2009), il bilancio non pare entusiasmante. Dai dati che possono trarsi dal sito *internet* della Conferenza<sup>10</sup> risulta che la stessa in questo periodo, e salvo errori, non ha avanzato alcuna proposta né svolto verifiche, mentre ha invece predisposto sette pareri, quattro nel 2009, uno nel 2010 e due nel 2011. Di questi sette pareri, tre sono favorevoli senza alcuna motivazione<sup>11</sup>, i restanti quattro sono favorevoli con una motivazione assai stringata<sup>12</sup>.

#### 4. La partecipazione delle autonomie funzionali

E’ indubbio che il ruolo delle autonomie funzionali, intese quali enti pubblici dotati di una peculiare forma di autonomia sia dallo Stato che dagli enti territoriali, abbia conosciuto una crescita progressiva nell’ordinamento statale, che li ha valorizzati quali soggetti portatori di interessi generali<sup>13</sup>.

Non sempre, tuttavia, tale crescita ha trovato esplicito riscontro da parte dell’ordinamento giuridico. E’ noto, innanzi tutto, che il concetto di autonomia funzionale non è esplicitamente contemplato in Costituzione, eccettuati sia il riferimento indiretto alle formazioni sociali (art. 2) che le specifiche disposizioni in materia di Università o di Istituzioni scolastiche. Del resto, sia la Corte costituzionale (cfr. decc. nn. 281/1992 e 383/1998, in materia di autonomia universitaria, e 477/2000, sulle Camere di commercio) che il legislatore hanno richiamato tali

10 All’indirizzo [www.consiglio.Regione.toscana.it/copas/](http://www.consiglio.Regione.toscana.it/copas/). Nella *home page* del sito si legge che la Conferenza “è il primo organismo in Italia che rappresenta la sussidiarietà sociale istituito presso un’Assemblea legislativa regionale” e che la stessa “costituisce “il luogo” della rappresentanza delle autonomie che operano nel mondo del volontariato, dell’associazionismo sociale e del non profit della Toscana”.

11 Si tratta del parere avente ad oggetto la “Modifica PISR 2007/2010 relativa alle politiche per la non autosufficienza degli anziani ed alle linee progettuali per l’assistenza continuativa alle persone non autosufficienti”, del 2009, di quello riguardante il “Piano agricolo regionale (PAR) 2008-2010 - Modifiche”, ancora del 2009, e infine di quello sul “Documento di programmazione economica e finanziaria per l’esercizio 2012”, rilasciato nel 2011.

12 Si tratta dei pareri, rilasciati nel 2009, sul Documento di programmazione economica e finanziaria per l’esercizio 2010 e sul “Piano straordinario per l’edilizia sociale – Misure straordinarie urgenti e sperimentale, integrative delle azioni previste dal Programma di edilizia residenziale pubblica 2003-2005 approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 51/2004”; del parere, rilasciato nel 2010, sul Documento di programmazione economica e finanziaria per l’esercizio 2011 e infine di quello, rilasciato nel 2011, sul “Programma regionale di sviluppo 2011-2015”.

13 C. E. Gallo-A. Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali*, Milano, 2002, 1ss.

autonomie sempre facendo riferimento ad alcune specifiche ipotesi e mai individuandole come categoria generale. A questo proposito la legge n. 59/1997 si è riferita in particolare alle Camere di commercio e alle Università (art. 1, comma 4, lett. d); altre previsioni contenute nello stesso testo legislativo, d'altra parte, si limitano a fare riferimento, ai fini di un'eventuale attribuzione di responsabilità pubbliche, alle "autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati" (art. 4, comma 3, lett. a), frustrando ogni sforzo definitorio, e confermando il carattere aperto della categoria. Richiama invece la categoria, senza tuttavia definirla l'art. 7 della legge n. 131/2003, di attuazione dell'art. 118 Cost., ove si prevede che il conferimento di funzioni amministrative da parte dello Stato e delle Regioni debba avvenire "nel rispetto (...) delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale".

Sul fronte dell'ordinamento regionale toscano una rilevante novità si è registrata con l'approvazione dello Statuto del 2005, laddove, all'art. 60, si stabilisce che "la Regione valorizza le autonomie funzionali e ne favorisce la partecipazione all'attività propria e degli enti locali" Si tratta in effetti di una novità assoluta rispetto al testo previgente del 1971.

Con riguardo al sistema delle relazioni tra tali enti e la Regione è piuttosto controversa la questione se lo stesso possa essere definito una volta per tutte con riferimento alla complessiva categoria o se invece sia necessario distinguere caso per caso. Almeno per quegli enti che trovano il fondamento della propria autonomia funzionale nella Costituzione, peraltro, sembra corretto affermare l'esigenza di un rapporto di tipo tendenzialmente paritario, tale da preservare l'autonomia di tali soggetti dalla possibile interferenza anche della potestà legislativa regionale. Conclusione cui sembra poter condurre anche l'analisi del dato positivo, con riferimento sia all'art. 117, comma 3, Cost., laddove, nell'attribuire alla legislazione concorrente la materia dell'istruzione, si fa espressamente salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sia allo stesso art. 33, ult. co., Cost., con riferimento, questa volta, all'autonomia universitaria.

Fatta salva l'esigenza di salvaguardare l'autonomia, peraltro, del tutto auspicabile è la prospettiva che i nuovi Statuti regionali individuino momenti di raccordo e di coordinamento tra autonomie funzionali, Regione ed enti locali. A questo proposito, la formula dell'art. 60, al di là di una scontata valutazione di favore per una previsione che in qualche modo prende atto di un'evoluzione che si è realizzata nell'ordinamento circa il ruolo da riconoscere a tali forme organizzative, si presenta come del tutto generica e sommaria e suscita dubbi circa la sua effettiva capacità di incidere in modo significativo sull'assetto dei rapporti disegnato a livello regionale tra istituzioni, enti locali e società civile.

La partecipazione delle autonomie funzionali, in concreto, potrebbe realizzarsi in varie forme, alcune delle quali già di fatto previste ai sensi di alcune normative regionali settoriali, che, dunque, ora trovano una diretta copertura statuta-

ria (cfr., ad esempio, la legge reg. Toscana n. 87/1998, in materia di camere di commercio). Tra questi diversi livelli di coinvolgimento si potrebbero prevedere, alternativamente o cumulativamente, quello della mera concertazione, della collaborazione per il perseguimento di finalità comuni, della partecipazione stabile all'esercizio dell'attività legislativa, infine un intervento diretto nella gestione di alcune funzioni appositamente delegate. Sotto questo profilo, pertanto, rientra nella discrezionalità del legislatore regionale la scelta sul se e sul come intervenire, dando sostanza alla previsione statutaria.

Ciò che d'altra parte sembra chiaro è che l'esigenza di rappresentanza delle autonomie funzionali non trova riconoscimento né all'interno della Conferenza delle autonomie sociali né all'interno del Consiglio delle autonomie locali.

Quanto al primo organo richiamato, come si è potuto notare, la legge n. 20/2007 non prevede alcuna rappresentanza per le autonomie funzionali; scelta che appare conseguenza della volontà del legislatore statutario di tenere separato tale fenomeno da quello delle autonomie sociali. D'altra parte, quanto al secondo, l'art. 60 non fa alcun tipo di riferimento a tale organo, disciplinato dal successivo art. 66, e ciò fa ritenere che la Regione abbia accolto la tesi in forza della quale l'art. 123, comma 4, Cost., deve essere interpretato in modo restrittivo, dovendosi intendere per enti locali soltanto quelli a base territoriale, e dunque con esclusione delle autonomie funzionali. E del resto, ai sensi della legge n. 36/2000, di tale organo fanno parte i Presidenti delle Province (membri di diritto), due Presidenti dei Consigli provinciali, dieci Sindaci dei Comuni capoluogo (membri di diritto), ventitrè Sindaci di Comuni non capoluogo, due Presidenti di Consigli comunali e infine tre presidenti di Comunità montane.

Se diamo uno sguardo agli Statuti regionali di altre Regioni possiamo constatare che, al fianco di scelte analoghe a quella della Toscana, ve ne sono altre - poche a dire il vero - che paiono valorizzare con maggiore efficacia il ruolo di tali organismi; mi riferisco, in particolare, agli Statuti che hanno disciplinato in modo dettagliato le modalità di partecipazione delle autonomie funzionali alle funzioni legislativa e programmatoria regionale (Piemonte) o che comunque hanno previsto la rappresentanza di tali soggetti all'interno di organi di consulenza analoghi alla Conferenza delle autonomie sociali (Liguria, Umbria, Puglia, Lazio, Emilia-Romagna).

E' indubbio che il modo più efficace per dare concretezza all'esigenza di partecipazione delle autonomie funzionali alle attività regionali si realizza soprattutto con il loro coinvolgimento alla programmazione regionale, attraverso la creazione di sedi stabili in cui si possono definire intese, concertazioni, negoziazioni, preliminari all'assunzione dei documenti di programmazione. Obiettivo che può essere raggiunto soltanto attraverso la previsione della loro rappresentanza all'interno di un organo consultivo del Consiglio regionale e/o della Giunta regionale. Soluzione che al momento appare lontana nella Regione Toscana.

## **5. La partecipazione organica nel settore sociale e sanitario: il Comitato di partecipazione e la Consulta del terzo settore**

Una forma peculiare di partecipazione organica è quella di recente disciplinata dalla legge reg. n. 60/2008, di riforma delle legge n. 40/2005, laddove, all'art. 1, comma 3, si richiama l'esigenza di "partecipazione dei cittadini alle scelte del sistema sanitario regionale".

All'art. 18 della legge n. 60, in particolare, si stabilisce che "la Regione, le aziende unità sanitarie locali e le Società della salute promuovono e assicurano la partecipazione degli utenti, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di tutela e di promozione sociale, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del terzo settore al processo di programmazione socio-sanitaria in ambito regionale e locale e valorizzano il contributo degli operatori, delle associazioni professionali e delle società scientifiche accreditate attraverso adeguate modalità di consultazione".

Tra le forme di partecipazione previste, l'art. 70 della legge del 2008 inserisce il Comitato di partecipazione e la Consulta del terzo settore.

Il primo organismo è "composto da membri nominati dall'assemblea della Società della salute tra i rappresentanti della comunità locale, espressione di soggetti della società che rappresentano l'utenza che usufruisce dei servizi, nonché espressione dell'associazionismo di tutela e di promozione e sostegno attivo, purché non erogatori di prestazioni".

Al Comitato la legge assegna, tra l'altro, il compito di avanzare proposte per la predisposizione degli atti di programmazione e governo generale, di esprimere parere sulla proposta di Piano integrato di salute, sulle prestazioni erogate e sulla rispondenza tra queste e i bisogni dell'utenza, di redigere un rapporto annuale sulla effettiva attuazione del citato Piano e sullo stato dei servizi locali. Per poter fare fronte ai propri compiti il Comitato può accedere ai dati statistici e richiedere specifiche analisi e approfondimenti al direttore della Società della Salute.

Quanto alla Consulta, all'interno della stessa "sono rappresentate le organizzazioni di volontariato e del terzo settore che sono presenti in maniera rilevante nel territorio e operano in campo sanitario e sociale"; tale organo, inoltre, "esprime proposte progettuali per la definizione del piano integrato di salute".

E' facile notare che con la riforma del 2008 viene attribuito un rilievo maggiore ai Comitati, che divengono i soggetti rilevanti della partecipazione, piuttosto che alle Consulte. Ciò si evince, in particolare, dalla circostanza che alle Consulte è assegnato soltanto il compito di proporre progetti riguardanti il piano integrato di salute mentre ai Comitati sono attribuite funzioni assai più ampie. A tale differenza di ruolo corrisponde, d'altra parte, la diversa composizione dei due organi:

i Comitati sono composti da membri che sono espressione di tutti i soggetti della società, rappresentativi degli utenti che usufruiscono dei servizi e dell'associazionismo, ma con la limitazione a quelli che si occupano di tutela e promozione e non di erogazione di servizi, mentre le Consulte sono composte da rappresentanti delle organizzazioni del terzo settore che si occupano anche dell'erogazione dei servizi. Il legislatore regionale ha così inteso impedire che le pratiche partecipative potessero di fatto trasformarsi in pratiche concertative, caratterizzate dalla presenza di rappresentanti di interessi di categoria più che da rappresentanti dell'interesse generale alla democratizzazione delle scelte<sup>14</sup>.

---

14 E. STRADELLA, *Le forme di partecipazione e il ruolo del terzo settore*, cit., 184s., la quale nota altresì come tale ridimensionamento del ruolo delle Consulte, a partire dalla riforma del 2008, segni una sorta di inversione di tendenza rispetto all'esperienza sviluppatasi nella Regione Toscana all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 40/2005; ciò con particolare riferimento al meccanismo di partecipazione alla programmazione rappresentato dai "tavoli di partecipazione", distinti per settore (anziani, disabilità, infanzia, ecc.), costituiti sia da soggetti pubblici che da rappresentanti del terzo settore appositamente accreditati.

## **Temi settoriali**



# La politica regionale in tema di emigrazione e immigrazione

Cecilia Corsi

---

SOMMARIO: **1.** I primi interventi legislativi della Regione Toscana - **2.** La politica regionale in materia di emigrazione negli anni '90 - **2.1.** Segue: il riassetto legislativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione - **3.** La politica regionale in materia di immigrazione negli anni '90 - **4.** Il testo unico di disciplina dell'immigrazione e il nuovo assetto delle competenze legislative dopo la riforma del titolo V della Costituzione - **5.** La legislazione regionale vigente in materia di immigrazione.

---

## 1. I primi interventi legislativi della Regione Toscana

Come noto l'Italia ha conosciuto un fenomeno immigratorio solo a partire dagli ultimi decenni, dopo essere stata a lungo Paese di emigrazione sia verso i Paesi del nord Europa che verso i paesi oltreoceano.

Se questi fenomeni coinvolgono *in primis* la legislazione statale, anche gli enti territoriali, e soprattutto le Regioni, possono giocare un ruolo importante.

Senza che né la Costituzione né la legislazione nazionale attribuissero specifiche competenze normative in materia, le Regioni avvertirono ben presto la necessità di intervenire su questi temi sia istituendo organismi *ad hoc*, che prevedendo misure di aiuto nei confronti degli emigrati e degli immigrati.

Volendo rinvenire un fondamento costituzionale a questi interventi, essi potevano, in qualche modo, ricondursi alla materia della beneficenza pubblica di cui all'art. 117 cost. Dopo, infatti, non poche incertezze, essa era stata ridefinita dal d.p.r. n. 616/1977 (art. 22) includendovi «tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate». Rimanevano allo stato le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura

previdenziale<sup>1</sup>. La definizione delle materie del 117 cost. operata dal d.p.r. n. 616, ai fini del trasferimento di funzioni amministrative, era venuta ad incidere anche sugli ambiti della legislazione regionale, e le Regioni poterono disciplinare interventi assistenziali del più vario genere, tenendo comunque conto dell'art. 25, primo comma del d.p.r. n. 616 che conferiva ai Comuni tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza<sup>2</sup>.

Inoltre, per quanto riguardava la questione dell'emigrazione, si faceva riferimento anche all'art. 4 del d.p.r. n. 616/1977 che consentiva alle Regioni, sia pur previa intesa col governo, di svolgere all'estero attività promozionali, le quali in relazione allo sviluppo economico regionale<sup>3</sup>, potevano utilmente coinvolgere le forze produttive degli emigrati. Si faceva, poi, riferimento all'art 5 del citato d.p.r. che trasferiva alle Regioni le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti comunitari, nonché all'attuazione delle direttive fatte proprie dallo Stato, in relazione alla politica sociale della CEE che, fra l'altro, aveva espressamente ad oggetto il tema dell'emigrazione.

Infine gli enti territoriali, caratterizzandosi quali enti a fini generali e quindi politici, si pongono come centro di riferimento degli interessi della propria comunità

1 L'art. 24 del d.p.r. n. 616 conservava, poi, allo Stato gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi e dei rimpatriati in conseguenza di eventi straordinari ed eccezionali e, per i profughi stranieri, limitatamente al periodo di tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione e di riconoscimento della qualifica di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra e per il tempo di attesa per il trasferimento in altri Paesi.

2 A seguito della l. n. 59 del 1997, l'art. 128 del d.lg n. 112 del '98, che ha definito ai fini del conferimento di funzioni agli enti territoriali i «servizi sociali», ha affermato che si tratta di «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale, e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia». L'art. 129 ha specificato le funzioni che nell'ambito dei servizi sociali devono, invece, essere conservate allo Stato ed in particolare, in ordine al tema che qui interessa, ha individuato «gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di ricetto ed assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere» (la lett. h) e «le attribuzioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato ed il coordinamento degli interventi in favore degli stranieri richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché di quelli di protezione umanitaria per gli stranieri accolti» (la lett. l).

In base quindi alla normativa approvata a seguito della legge Bassanini, le funzioni amministrative relative alla materia dei servizi in favore degli immigrati, salvo le eccezioni ora ricordate, rientrano, pertanto, tra quelle conferite agli enti territoriali, ed ai sensi dell'art. 131 del d.lg. n. 112 del '98, nell'ambito delle funzioni conferite sono attribuiti ai comuni, che li esercitano anche attraverso le comunità montane, i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle Province. È compito delle singole leggi regionali ripartire in modo puntuale le funzioni tra esse, i comuni e le province (art. 132, d.lg. n. 112).

3 Vedi titolo IV, d.p.r. n. 616/1977.

e quindi le Regioni poterono assumere nuovi compiti in relazione ai bisogni della collettività locale.

La Toscana fu proprio una delle prime Regioni in Italia ad approvare una legge in materia di migrazioni<sup>4</sup>: nel 1977 fu, infatti, prevista l' "istituzione della Consulta regionale della emigrazione e dell'immigrazione ed interventi a favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie"<sup>5</sup>. Era obiettivo della Regione promuovere iniziative a tutela dei lavoratori emigrati ed attuare forme di solidarietà volte a rinsaldare i rapporti tra i lavoratori emigrati e la Regione Toscana ed assumere inoltre iniziative a tutela dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Alla Consulta furono attribuiti compiti di studio, consultivi e di proposta allo scopo di dotare l'amministrazione delle necessarie basi operative per intraprendere idonee iniziative<sup>6</sup>. Quanto alla composizione della Consulta si era inteso conciliare le esigenze di una snellezza operativa con quelle di un'ampia partecipazione delle rappresentanze delle autonomie locali, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni specifiche e di tutte le forze sociali e produttive interessate, con una particolare presenza di rappresentanti di Comuni montani e di rappresentanti degli emigrati residenti all'estero.

Come anche altre Regioni<sup>7</sup>, la Toscana scelse nel 1977 di trattare insieme sia il fenomeno dell'emigrazione che quello della immigrazione; in realtà le preoccupazioni del legislatore erano rivolte fundamentalmente verso i cittadini emigrati all'estero e per l'aspetto dell'immigrazione si pensava soprattutto al fenomeno dei rientri in patria dei lavoratori italiani, causati dalla crisi economica internazionale ed al fenomeno dell'immigrazione interna.

Questa legge fu sostituita dalla l.r. 7 gennaio 1981, n. 1 che dettava "nuove norme concernenti la Consulta regionale della emigrazione e dell'immigrazione" volte a rendere più incisiva l'azione della Consulta. La l. n. 1 ne ampliava, soprattutto, i compiti di collaborazione all'attività regionale in materia di attività promozionali all'estero e di attuazione della politica sociale della CEE. Stabiliva, poi, che la Regione dovesse tener conto nell'ambito di tutta la propria attività legislativa ed

---

4 Per il profilo dell'emigrazione molte furono le iniziative intraprese a livello dello stato centrale, sia sul piano internazionale, attraverso soprattutto accordi bilaterali, sia sul piano comunitario. Fu prevista la Costituzione di comitati dell'emigrazione italiana quali organismi rappresentativi delle nostre collettività all'estero e fu poi istituito (1989), con funzioni consultive, il Consiglio generale degli italiani all'estero.

5 L.r. 4 agosto 1977, n. 46. Questa legge nasceva da un ampio consenso politico e fu il risultato della unificazione della proposta di legge presentata da alcuni consiglieri della D.C. (n. 72) e della proposta iniziativa della giunta regionale (n. 76).

6 Vedi relazione di accompagnamento al p.d.l. n 76/1976.

7 Per un quadro della normativa regionale in tema di emigrazione e immigrazione, vedi A. Ruggeri- C. Salazar, "Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, pp. 27 ss.

amministrativa delle esigenze degli emigrati e delle loro famiglie: non s'intendeva più individuare nella legge stessa gli interventi a favore degli emigrati, ma far sì che la disciplina specifica degli interventi regionali relativi al settore trovasse collocazione nelle diverse leggi generali che avessero attinenza con la questione dell'emigrazione, in modo da considerare i toscani emigrati con parità di diritti e di doveri rispetto ai cittadini residenti. Infine, fu modificata, almeno in parte, la composizione della Consulta, raddoppiando il numero dei rappresentanti designati dalle organizzazioni ed associazioni operanti a favore degli emigrati e degli immigrati.

## 2. La politica regionale in materia di emigrazione

Nel 1990<sup>8</sup> furono approvate importanti riforme, perché come vedremo nel proseguo di questo lavoro, stava mutando velocemente il quadro sociale di riferimento ed il fenomeno della immigrazione stava assumendo una importanza ed una urgenza fino ad allora inimmaginabili. Occorreva, quindi, trattare le questioni della emigrazione, da un lato, e della immigrazione, dall'altro, in modo separato e differenziato e, conseguentemente la Regione Toscana venne ad approvare una legge che specificamente prevedeva "interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana" (su cui *infra* par. 3), e contemporaneamente rivide la sua politica in tema di emigrazione approvando la l.r. 19 marzo 1990, n. 17 di disciplina di "interventi a favore dei Toscani all'estero"<sup>9</sup>.

La prima notazione, che occorre fare, emerge dal titolo stesso della legge n. 17/1990, oltre che da molte disposizioni del testo normativo, ed è di carattere terminologico: non si parla più di emigrati, ma di toscani all'estero per sottolineare l'ampliamento di attenzione verso le nuove generazioni nate all'estero<sup>10</sup>.

Questa legge, assai più articolata delle precedenti, intendeva promuovere ed attuare interventi a favore dei toscani all'estero e delle loro famiglie, volti alla valorizzazione dei legami con le comunità di origine, nonché all'integrazione nel tessuto socio-economico del paese ospite. Individuava i destinatari degli interventi nei lavoratori di origine toscana, per nascita o residenza, che si trovassero stabilmente all'estero ovvero che rientrassero definitivamente nella Regione dopo un periodo di permanenza all'estero non inferiore a quattro anni continuativi.

Si specificava che le finalità indicate dalla legge sarebbero state conseguite attra-

8 Nel 1990 fu, altresì, approvata una legge (l.r. 19 marzo 1990, n. 16) che disciplinava l'erogazione di provvidenze per la partecipazione dei cittadini toscani all'estero alle consultazioni elettorali regionali.

9 A. Ferrucci, *Sprint finale per la nuova legge regionale sui toscani all'estero*, in *Toscana emigrazione*, ott-dic. 1989, pp. 9 ss.

10 Vedi la relazione introduttiva al progetto di legge.

verso iniziative culturali, interventi socio-assistenziali, attività di informazione, interventi formativi e borse di studio, viaggi e soggiorni finalizzati alla migliore conoscenza della Toscana e della lingua italiana ed all'aggiornamento professionale, nonché al reinserimento lavorativo e professionale di coloro che rientravano in Toscana, ed attraverso la valorizzazione di ogni forma di collaborazione con le associazioni dei toscani all'estero in occasione di iniziative di promozione.

Inoltre, la legge si poneva anche l'obiettivo di valorizzare i toscani residenti all'estero quali "ambasciatori" della Toscana, della sua cultura, della sua tecnologia, dei suoi prodotti. In qualche modo il gioco diveniva più ampio: utilizzare l'immagine della nostra Regione come veicolo su cui avrebbero potuto accreditarsi le nostre comunità all'estero<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di intervento regionale -dato che la legge coinvolgeva numerose competenze sparse fra varie articolazioni organizzative- fu necessario prevedere uno strumento di accordo, per cui concretamente le diverse iniziative dovevano trovare specificazione, in attuazione del programma regionale di sviluppo, in un piano degli interventi predisposto annualmente da parte della giunta regionale e presentato al Consiglio per l'approvazione.

La legge del '90 istituì, inoltre, la Consulta regionale dei Toscani all'estero che venne a sostituire la Consulta regionale della emigrazione e dell'immigrazione; la sua attività era finalizzata a garantire la partecipazione dei toscani all'estero alle scelte che li concernevano ed alle iniziative intraprese all'estero dalla Regione ed infatti nella composizione della Consulta ampio spazio fu dato ai rappresentanti delle associazioni, e soprattutto delle associazioni dei toscani all'estero, con una particolare attenzione per i rappresentanti delle associazioni dei giovani italiani all'estero. Come emerge, infatti, dalla relazione introduttiva al disegno di legge, si era verificata in quegli anni la nascita di associazioni di giovani di seconda o terza generazione che rappresentavano uno stimolo dialettico e che dinamizzavano la rappresentanza delle associazioni.

Fu previsto, inoltre, che la Regione promuovesse i coordinamenti continentali delle associazioni dei toscani all'estero al fine di garantire il raccordo con le proprie iniziative: si intendeva, cioè, valorizzare ulteriormente lo spazio di confronto con le associazioni, attrezzando strutture organizzative e di coordinamento.

Nel 1999<sup>12</sup> fu approvata *ex novo* una legge sugli "interventi a favore dei Toscani all'estero" (l.r. 9 aprile 1999, n. 19<sup>13</sup>) che teneva conto delle mutate esigenze delle

---

11 Vedi la relazione introduttiva al progetto di legge.

12 Già nel 1993 con l.r. n. 95 e nel 1998 con l.r. n. 27 furono apportate alcune modifiche alla legge del 1990.

13 Con la l.r. del 1999 furono ridisciplinati gli interventi diretti a favorire la partecipazione alle consultazioni elettorali regionali e fu conseguentemente abrogata la l.r. 19 marzo 1990, n.

comunità toscane: i bisogni infatti si erano modificati da quelli tipicamente di carattere socio-assistenziale a quelli di mantenimento e di rafforzamento della conoscenza della lingua e della cultura dei genitori e dei nonni, a quelli di riscoperta dei luoghi di origine della propria famiglia. Inoltre si riconosceva nel rapporto con i toscani all'estero, le loro famiglie, i discendenti e le loro comunità un valore fondamentale da sostenere e sviluppare attraverso idonei interventi per favorire la loro posizione ed una risorsa da attivare al fine di rafforzare i legami con i paesi che li ospitavano.

Un ulteriore obiettivo era quello di ampliare la destinazione degli interventi prestando attenzione anche ai tanti simpatizzanti della Toscana presenti nelle varie associazioni e che, pur non essendo di origine toscana, avevano stretto legami forti con i nostri corregionali ed avevano rappresentato un punto di arricchimento, portando nei paesi in cui vivevano l'immagine della Toscana. Conseguentemente la legge veniva a riconoscere quali "associazioni dei Toscani all'estero" le associazioni costituite da almeno due anni che avessero un numero di associati non inferiore a 50, di cui la maggioranza di origine toscana.

Particolare attenzione continuava ad essere data alle associazioni dei giovani toscani all'estero.

Inoltre, per rispondere più rapidamente alle nuove esigenze delle comunità toscane all'estero, furono previsti programmi di più lungo respiro da realizzare grazie ad un piano triennale che poteva essere periodicamente aggiornato ed adeguato in base alle richieste e necessità delle comunità all'estero. Ed anche gli oggetti degli interventi nei vari settori, venivano individuati dalla legge senza indicare in dettaglio criteri e limiti che venivano lasciati al piano pluriennale.

Fu istituito un nuovo organo: il consiglio dei toscani all'estero, che poteva considerarsi come una conferenza permanente a cadenza triennale<sup>14</sup>, ed aveva la finalità di garantire un'ampia partecipazione alle scelte della Regione e di rafforzare la conoscenza e la cooperazione fra la Toscana e le proprie comunità all'estero. Si prevedeva che esso si riunisse una volta ogni tre anni per elaborare gli indirizzi generali dell'attività in favore delle comunità all'estero ai fini della predisposizione del piano regionale degli interventi in favore dei toscani all'estero. La giunta regionale doveva, infatti, tener conto degli indirizzi generali espressi dal consiglio per predisporre la proposta di piano da presentare al Consiglio regionale per l'approvazione.

---

16 e fu incorporata la l.r. n. 27/1998 che fissava i contributi per i cittadini toscani residenti all'estero che rientravano in Toscana.

14 Si intendeva proprio superare la occasionalità degli incontri realizzati attraverso 'conferenze' (una prima era stata organizzata a Lucca nel 1978, una seconda a Pistoia nel 1982 ed una terza a Pontremoli nel 1990).

Il Consiglio dei toscani all'estero, presieduto dal Presidente della giunta regionale o da suo delegato, era composto dai rappresentanti di tutte le associazioni riconosciute quali "associazioni dei toscani all'estero" e dai componenti del comitato direttivo<sup>15</sup>, comitato che, in pratica venne a sostituire la precedente consulta regionale dei toscani all'estero<sup>16</sup> ed al quale furono attribuite funzioni di formulazione di indirizzi per l'aggiornamento annuale del programma finanziario e funzioni di proposizione e consulenza in ordine alle norme ed agli interventi regionali che riguardavano i cittadini toscani all'estero e le loro famiglie.

Furono anche confermati i coordinamenti continentali o per aree geografiche, quali organismi intermedi, con il compito di: promuovere e coordinare le iniziative e le attività delle associazioni e dei gruppi operanti nell'area di competenza; stimolare la Costituzione di nuove associazioni o gruppi di toscani; eleggere i propri rappresentanti nel comitato direttivo; curare i rapporti con il consiglio, il comitato direttivo e l'ufficio di presidenza dei toscani all'estero.

Modifiche alla l.r. n. 19/99 furono approvate con l.r. n. 11/2002 e n. 41/2003; quest'ultima, tra l'altro, valorizzò le associazioni dei giovani toscani all'estero, prevede i coordinatori continentali dei giovani toscani e venne ad istituire il "forum dei giovani toscani all'estero" con la finalità di garantire un'ampia partecipazione dei giovani alle scelte della Regione e di rafforzare la conoscenza e la cooperazio-

---

15 Il comitato, presieduto dal presidente della giunta regionale o da un suo delegato, era composto da:  
a) diciannove rappresentanti eletti dai coordinamenti continentali di cui all'art. 12, distribuiti come segue:  
1. n. 5 per l'Europa;  
2. n. 7 per l'America del Sud;  
3. n. 4 per l'America del Nord;  
4. n. 2 per l'Australia;  
5. n. 1 per il Sud Africa;  
b) i coordinatori continentali;  
c) i coordinatori continentali dei giovani toscani all'estero (dopo la novella del 2003);  
d) sette membri designati d'intesa tra loro dalle associazioni di volontariato che abbiano una sede permanente nel territorio della Regione Toscana e che operino con continuità e specificità da almeno cinque anni per conservare e sviluppare rapporti con le comunità toscane all'estero;  
e) un rappresentante dell'unione regionale delle province toscane;  
f) un rappresentante della sezione regionale ANCI;  
g) un rappresentante della sezione regionale dell'UNCCEM;  
h) tre rappresentanti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, designati d'intesa fra loro;  
i) quattro rappresentanti designati dagli istituti di patronato e di assistenza sociale per i lavoratori residenti all'estero e le loro famiglie, operanti a livello nazionale e regionale;  
l) un rappresentante delle organizzazioni del tempo libero che operano a livello regionale, designato d'intesa tra loro.  
Il comitato direttivo costituiva, poi, al suo interno un Ufficio di presidenza.

16 Per un quadro delle Consulte regionali, vedi L. Garavini, *Politiche regionali per l'emigrazione. Un'analisi comparativa delle Consulte*, in *Studi emigrazione*, 2007, pp. 179 ss.

ne fra la Toscana e le proprie comunità all'estero; istituì, infine, la "giornata dei toscani all'estero".

### **2.1. *Segue:* il riassetto legislativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione**

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione che ha arricchito il ruolo delle Regioni nel contesto internazionale, della successiva legge n. 131/2003 per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001 ed a seguito della approvazione della l. n. 11/2005 sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, è stato necessario adottare una nuova disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana e ciò è avvenuto con l.r. 22 maggio 2009, n. 26.

Nell'ambito di questa legge di portata generale (che regola la partecipazione della Regione al processo normativo comunitario e le procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari, le attività di partenariato internazionale e di promozione di una cultura di pace, e la programmazione delle attività internazionali) si è venuti a disciplinare anche le attività in favore dei toscani all'estero. Attività che oggi possono essere ricondotte alla potestà legislativa concorrente in materia di "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" e in materia di "commercio con l'estero".

La l. n. 26/2009 ha riconosciuto nel rapporto con i toscani all'estero, le loro famiglie, i discendenti e le loro comunità, un valore fondamentale da sostenere e sviluppare attraverso idonei interventi per favorire la loro promozione ed una risorsa da attivare al fine di rafforzare i legami con i Paesi che li ospitano<sup>17</sup>.

Il cambiamento più significativo introdotto dalla legge del 2009 rispetto alla normativa previgente è che sono state unificate le procedure di programmazione e finanziamento degli interventi in materia di attività internazionali, per cui anche gli interventi a favore dei toscani all'estero si realizzano attraverso il piano integrato per le attività internazionali che viene redatto a cura del settore competente della direzione generale della presidenza ed approvato dal Consiglio regionale. Ogni anno la Giunta provvede, poi, a redigere il documento di attuazione del piano integrato.

Non sono stati, invece, introdotti ulteriori significativi cambiamenti rispetto alla l.r. del 1999 e successive modificazioni: mi limito a ricordare che il consiglio dei toscani all'estero è stato sostituito dall' "assemblea dei toscani all'estero", presieduta dal Presidente della Regione e composta da due vice presidenti di cui

---

17 Art. 1 lett. d), l.r. n. 26/2009.

uno residente in Toscana, dai rappresentanti delle associazioni riconosciute e dai coordinatori continentali, con compiti di a) elaborazione degli indirizzi generali dell'attività in favore delle comunità dei toscani all'estero ai fini della programmazione delle attività internazionali; b) proposta e consulenza in ordine alle norme ed agli interventi regionali che riguardano i toscani all'estero e loro famiglie; c) collaborazione alla realizzazione degli interventi programmati dalla Regione; d) cura, tramite il suo Presidente, dei rapporti con enti pubblici e associazioni nazionali ed internazionali anche al fine di coordinare interventi e predisporre iniziative comuni; e) nomina dei rappresentanti dei coordinamenti continentali nel comitato direttivo.

Restano il comitato direttivo dei toscani all'estero (con analoga composizione<sup>18</sup> e funzioni) ed i coordinamenti continentali.

È stato confermato il forum dei giovani Toscani all'estero con la finalità di garantire un'ampia partecipazione dei giovani alle scelte della Regione e di rafforzare la conoscenza e la cooperazione fra la Toscana e le proprie comunità all'estero; esso ha il compito di elaborare gli indirizzi delle attività in favore dei giovani delle comunità all'estero ai fini della programmazione delle attività internazionali. Ed è stata, poi, confermata la giornata dei toscani all'estero da tenersi annualmente.

### **3. La politica regionale in materia di immigrazione negli anni '90**

A partire dalla fine degli anni '70 e soprattutto nel corso degli anni '80 l'Italia si è venuta a trasformare in terra di immigrazione ed a tutti livelli di governo fu pressante la necessità di iniziare a regolare questo fenomeno del tutto nuovo per il nostro paese. Fino agli anni '80 non esisteva, però, una normativa statale *ad hoc* che disciplinasse il fenomeno, le uniche disposizioni vigenti erano quelle

---

18 Il Comitato direttivo è presieduto dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato ed è composto da:

- a) i coordinatori continentali di cui agli articoli 38 e 39;
- b) diciannove rappresentanti dei coordinamenti continentali di cui all'articolo 38 così suddivisi: cinque per l'Europa, sette per l'America del Sud, quattro per l'America del Nord, due per l'Australia, uno per il Sud Africa;
- c) sette rappresentanti delle associazioni di volontariato con sede in Toscana la cui attività comprende lo sviluppo e il mantenimento di legami con i toscani all'estero;
- d) tre rappresentanti di organizzazioni sindacali dei lavoratori;
- e) tre rappresentanti delle categorie economiche;
- f) quattro rappresentanti degli istituti di patronato e assistenza sociale per lavoratori residenti all'estero e loro famiglie operanti a livello nazionale e regionale;
- g) tre rappresentanti degli enti locali toscani nominati dal Consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'articolo 22 della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione);
- h) un rappresentante delle organizzazioni del tempo libero.

contenute nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, a cui si era sovrapposta una prassi amministrativa basata su circolari.

Con la l. 30 dicembre 1986, n. 943 il parlamento disciplinò, per la prima volta in modo organico, il collocamento e il trattamento dei lavoratori extracomunitari; la l. n. 943 aveva lasciato, però, irrisolti diversi aspetti fondamentali relativi ad una revisione delle norme sull'ingresso e sul soggiorno che restavano quelle del t.u.l.p.s. del 1931. La riforma fu completata dal d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 convertito in l. 28 febbraio 1990, 39 c.d. legge Martelli che stabiliva disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri. Dettava, poi, disposizioni tendenti a controllare il fenomeno dell'immigrazione mediante una programmazione annuale degli ingressi per motivi di lavoro. Queste due leggi approvate sull'onda di dover tamponare situazioni di emergenza contenevano misure assai scarse sui profili dell'integrazione e dell'assistenza in favore degli immigrati e solo in qualche disposizione si attribuivano funzioni amministrative agli enti territoriali.

In particolare la l. n. 943 dell'86 prevedeva che le Regioni istituissero consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie con competenza nelle materie attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato (art. 2, comma settimo). All'art. 9 disponeva che, al fine di favorire l'integrazione nella comunità italiana dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, le Regioni promuovessero appositi corsi di lingua e cultura italiana e favorissero la partecipazione dei lavoratori extracomunitari a corsi di formazione e di inserimento al lavoro; prevedeva, inoltre, che le Regioni anche attraverso altri enti locali, promuovessero programmi culturali per i diversi gruppi nazionali. La l. n. 39 del '90 conteneva solo una disposizione assai stringata (art. 11, comma terzo) per la quale: «con decreto del presidente del consiglio dei ministri si provvede alla erogazione di contributi alle Regioni che predispongono, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento, programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati gli esuli ed i loro familiari».

Nonostante queste scarse disposizioni, le Regioni assunsero “ben presto e spontaneamente, un ruolo centrale nella predisposizione delle politiche pubbliche a favore degli stranieri, andando a colmare silenzi e ritardi dello Stato centrale”<sup>19</sup>. Soprattutto negli anni novanta molte Regioni approvarono leggi regionali di disciplina di interventi a sostegno degli immigrati, pur non rientrando espressamente il tema *de quo* tra le materie indicate dall'art. 117 cost., primo comma e senza che leggi della Repubblica avessero demandato alle Regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione. “Ma la vicinanza del fenomeno immigrazione alle comunità degli enti territoriali ha spinto il livello di governo regionale, così come

19 A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, p. 350.

è avvenuto anche in altri settori, ad assumere in via spontanea il timone degli interventi<sup>20</sup>. Inoltre, come si è detto *supra*, questi interventi potevano ricondursi alla materia della beneficenza pubblica di cui all'art. 117 cost.

Dall'analisi della legislazione regionale degli anni '90 di disciplina degli interventi a sostegno degli immigrati, emerge, anche, che le Regioni oltre ad appoggiarsi ad una definizione lata della materia della beneficenza, avevano individuato nuove funzioni pertinenti agli interessi delle rispettive comunità, in ragione proprio della posizione e del ruolo istituzionale di cui sono portatrici. Sfogliando, infatti, queste leggi regionali, emerge che nelle dichiarazioni di apertura di alcune leggi, visti gli scarsi riferimenti contenuti nelle leggi statali ed in assenza quindi di una normativa statale ex art. 117 cost., si faceva riferimento soltanto ad atti internazionali o comunitari in materia di tutela di diritti fondamentali. È significativo ad esempio l'art. 1, l.r. Toscana 22 marzo 1990, n. 22 per il quale: "la Regione in attuazione dei principi generali indicati dall'art. 3 dello Statuto ed in armonia con la risoluzione delle Nazioni Unite 40/144 del 1985 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con la normativa CEE, con le iniziative e le leggi dello Stato, promuove iniziative rivolte a garantire agli immigrati extracomunitari ed alle loro famiglie, condizioni di eguaglianza, nel godimento dei diritti civili, con i cittadini italiani, ed a rimuovere le cause economiche, culturali e sociali che ne ostacolano l'inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico della Regione".

E fu proprio con la l.r. 22 marzo 1990, n. 22 che la Regione Toscana venne per la prima volta a disciplinare specificatamente "interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari". Come emerge dal testo legislativo, le iniziative promosse dalla Regione erano in particolare rivolte *a)* alla tutela del diritto al lavoro, allo studio, alle prestazioni sociali e sanitarie degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie; *b)* al superamento delle difficoltà sociali, culturali ed economiche degli immigrati e delle loro famiglie, anche attraverso forme di sostegno dell'associazionismo; *c)* a favorire il mantenimento dei legami linguistici e culturali con la terra di origine; *d)* a favorire il volontario rientro nei Paesi di origine; *e)* allo studio ed alla ricerca sul fenomeno migratorio; *f)* alla promozione sociale delle donne immigrate.

La legge istituiva la Consulta dell'immigrazione regionale extracomunitaria<sup>21</sup> con

---

20 *Ibidem*, pp. 350-351. Per una panoramica delle leggi regionali approvate nel corso degli anni '90 mi permetto di rinviare a C. Corsi, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, a cura di A. Albanese e C. Marzuoli, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 205 ss. È interessante avere un quadro delle leggi regionali approvate nel corso degli anni '90, perché, per molti versi, anticiparono scelte fatte poi dalla legge del '98, assumendosi compiti, che sono stati loro attribuiti dal legislatore statale.

21 Come si è visto, se leggi del 1977 e del 1981 prevedevano una consulta regionale della emigrazione e dell'immigrazione, con le riforme del 1990 furono creati due organismi distinti.

compiti di studio, consultivi e di proposta e la cui composizione era molto ampia, proprio perché si avvertiva la necessità del concorso di tutti e disciplinava l'albo delle associazioni degli immigrati extracomunitari. Inoltre, le iniziative della Regione si dovevano inserire in un quadro di programmazione degli interventi in collaborazione con gli enti locali ed anche con le associazioni di volontariato. In particolare si prevedeva che la Regione promuovesse l'istituzione da parte dei Comuni di centri di accoglienza, si disponeva poi un contributo a favore dei Comuni che organizzassero corsi di recupero linguistico, di alfabetizzazione e di lingua italiana e misure di integrazione culturale. Specifiche iniziative erano previste per facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro dei cittadini extracomunitari; si stabiliva, inoltre che essi erano ammessi a condizioni di parità con i cittadini italiani alle prestazioni socio-assistenziali ed ai servizi sociali ed ai bandi di concorso relativi alle provvidenze della Regione in materia di edilizia residenziale pubblica, per acquisto, recupero, costruzione e per affitto di alloggi. Si precisava, infine, che gli immigrati avevano diritto di avvalersi dell'attività del difensore civico regionale e che la Regione favoriva l'assistenza legale gratuita a favore dei lavoratori extracomunitari che si trovavano in condizioni particolarmente disagiate.

Questi interventi specificatamente previsti a favore degli immigrati extracomunitari furono, poi, con la l.r. 3 ottobre 1997, n. 72 di "organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati" ricondotti nell'ambito del sistema generale di assistenza. Con la l. n. 72 la Regione intendeva, infatti, promuovere e coordinare, in modo organico, tutti gli interventi di politica sociale.

La l. n. 72 venne quindi ad individuare, in via generale, gli utenti dei servizi, specificando che gli interventi erano rivolti, oltre che ai cittadini residenti nel territorio regionale, anche agli stranieri ed agli apolidi residenti, secondo quanto previsto dalle leggi vigenti; aggiungeva, poi, che tutte le persone dimoranti nel territorio della Regione avevano comunque diritto agli interventi non differibili alle condizioni e con i limiti previsti dalle normative vigenti e secondo le procedure del piano sociale regionale e dei regolamenti comunali.

L'art. 33 della legge era, poi, specificatamente dedicato alle politiche per l'immigrazione e precisava che la Regione doveva intervenire per garantire alle cittadine e ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e immigrati in Toscana e agli apolidi che dimorano nel territorio della Regione Toscana condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani nel godimento dei diritti civili e sociali, per rimuovere le cause che ne ostacolano l'inserimento nell'ambiente sociale, culturale ed economico della Regione e per favorirne la partecipazione alla vita pubblica locale, nonché la rappresentanza presso gli enti locali. Le iniziative promosse dalla Regione Toscana in favore dei cittadini degli stati non appartenenti all'Unione europea e immigrati in Toscana erano rivolte in particolare: a) alla tutela del diritto al lavoro, all'alloggio, allo studio alle prestazioni sociali e sanitarie; b) al supe-

ramento delle difficoltà sociali, culturali, economiche e di quelle legate al genere; c) alla promozione dell'associazionismo tra cittadini immigrati; d) a favorire il mantenimento dei legami linguistici e culturali con gli Stati di origine e a predisporre idonei strumenti volti a favorire il volontario rientro negli Stati medesimi; e) alla sensibilizzazione della società toscana nei confronti dei fenomeni migratori e del conseguente sviluppo di una società multiculturale; f) alla promozione sociale ed alla tutela dei diritti dei minori stranieri, residenti e non residenti, assicurando agli stessi l'accesso a tutti i servizi della comunità locale per favorire la loro integrazione nel pieno rispetto della cultura di appartenenza. La Regione, per il conseguimento delle finalità della presente legge, promuoveva e sosteneva la realizzazione di interventi da parte dei Comuni, province, enti pubblici, associazioni di immigrati, organizzazioni di volontariato e del privato sociale.

La scelta della Regione Toscana di ricomprendere questi interventi nell'ambito della legge generale sui servizi socio-assistenziali e di considerare la questione immigrazione trasversale a tutti i settori di intervento (così all. B alla delibera 23 marzo 1999 n. 76<sup>22</sup>) non fu condivisa dalla maggior parte delle Regioni che facevano riferimento per i loro interventi prevalentemente alle leggi regionali relative specificatamente ai problemi dell'immigrazione.

La legge del 1977 istituiva, infine, una Commissione regionale per le politiche sociali con poteri consultivi e di proposta, la quale venne ad assumere le funzioni previste, tra l'altro, dalla consulta dell'immigrazione regionale extracomunitaria già prevista dalla l. n. 22 del 1990. Si scelse cioè, di abolire l'organismo di consulenza e proposta creato esclusivamente per l'immigrazione extracomunitaria e si preferì ricondurre queste funzioni ad una commissione competente in generale per le politiche sociali.

#### **4. Il testo unico di disciplina dell'immigrazione e il nuovo assetto delle competenze legislative dopo la riforma del titolo V della Costituzione**

Nel 1998 il parlamento nazionale approvò la l. 6 marzo 1998, n. 40 di "disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero", poi trasformata nel t.u. 25 luglio 1998, n. 286 che, per la prima volta in modo organico, è venuta a dettare un quadro normativo, anche in materia di prestazioni sociali ed integrazione. E per la prima volta sono stati attribuiti molti compiti alle Regioni ed agli enti locali in materia di servizi agli stranieri.

In ordine ai rapporti tra legislazione statale e regionale, l'art. 1, quarto comma del t.u., ha sancito che nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le di-

---

22 Delibera del Consiglio regionale di attuazione della legge statale sull'immigrazione del 1998 che dettava "indirizzi per la programmazione degli interventi e ripartizione finanziamenti" (BUR s.s. 21.4.1999, n. 16).

sposizioni del Testo unico stesso costituiscono principi fondamentali ex art. 117 della Costituzione, e per le materie di competenza delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica<sup>23</sup>.

Con la legge costituzionale 19 ottobre 2001, n. 3 è, però, mutato l'assetto delle competenze tra Stato ed enti territoriali: è stato quindi necessario comprendere se e quali competenze spettavano agli enti territoriali ed in particolare alle Regioni.

Con la riforma del titolo V della Costituzione la materia relativa alla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e la materia immigrazione spettano alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo lett. a) e b); diversamente la disciplina dei servizi sociali è di competenza regionale (art. 117, comma quarto), salvo la materia dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria che sono di competenza concorrente (art. 117, comma terzo).

Si è posto, quindi, il problema di individuare se ci siano e quali siano gli spazi di normazione spettanti alle Regioni sul tema.

La Regione Emilia Romagna, con la l. 24 marzo 2004, n. 5 che detta norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, è stata la prima Regione che ha rilegiferato in materia di politiche per l'integrazione degli immigrati dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

Il governo impugnò di fronte alla Corte costituzionale questa legge, in quanto la l.r. Emilia Romagna conteneva norme concernenti l'immigrazione, nonché il diritto d'asilo e la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, norme, cioè, concernenti materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. a) e b). Lo straripamento della potestà legislativa avrebbe viziato, secondo il governo, l'intera legge regionale come già si evinceva dal titolo stesso della legge (norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati) e dal primo articolo, ove si afferma che attraverso questa legge la Regione intende concorrere alla tutela dei cittadini stranieri presenti nel proprio territorio. Anche il successivo art. 2 disvelava questo straripamento legislativo, ove indica che i destinatari degli interventi previsti dalla legge sono i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, i rifugiati, nonché gli apolidi regolarmente soggiornanti residenti o domiciliati nel territorio della Regione ed i richiedenti asilo.

La Corte con sentenza n. 300 del 2005 ha respinto il ricorso del governo ed ha

---

23 Solo la Regione Puglia (l. 15 dicembre 2000, n. 26) rilegiferò successivamente all'entrata in vigore della legge del 1998 (e prima della riforma costituzionale del 2001) e come fu rilevato nel documento programmatico per gli anni 2001-2003 (d.p.r. 30 marzo 2000) se la produzione legislativa regionale aveva avuto nei primi anni '90 per molti aspetti un carattere innovativo era adesso necessario uno sforzo di adeguamento al nuovo quadro normativo.

affermato che la stessa legge statale ha previsto che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio vengano esercitate dallo Stato in coordinamento con le Regioni ed inoltre la stessa legge affida alcune competenze direttamente a queste ultime. L'intervento pubblico non si limita al controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri, ma riguarda necessariamente altri ambiti dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, tutte materie che intersecano competenze dello Stato con altre regionali. Pertanto la competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione e di condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea non sovrasta necessariamente le competenze delle Regioni su materie che si intersecano con tale competenza esclusiva. La potestà legislativa regionale in materia di assistenza sociale in favore degli immigrati non può, quindi, essere annullata dalla potestà legislativa esclusiva statale di cui alle lett. a) e b) dell'art. 117<sup>24</sup>.

Se le materie della condizione giuridica degli stranieri, della cittadinanza, dell'immigrazione, comportano la disciplina di questioni tipiche esclusive di ogni Stato, poiché coinvolgono anzitutto le relazioni internazionali della Repubblica, la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, lo status delle persone<sup>25</sup>, non c'è ragione di pensare ad una attrazione della disciplina dell'assistenza sociale nei confronti degli immigrati al livello statale. È logico che il livello istituzionale chiamato a disciplinare in via generale la materia dell'assistenza delinea anche l'assistenza nei confronti degli immigrati.

È da vedere, quindi, come possono armonizzarsi questi due ordini di competenze<sup>26</sup>.

---

24 Analoga decisione ha preso la Corte costituzionale con la sentenza n. 156 del 2006 emessa su ricorso del governo contro la legge del Friuli Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 5 che dettava "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati", nella parte in cui prevedeva forme di assistenza per minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età e lo svolgimento di compiti istruttori da parte degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno. La Corte rileva che nello stesso t.u. diverse disposizioni prevedono che molti interventi siano esercitati dalle Regioni e che l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti -dall'assistenza sociale, all'istruzione, dalla salute, all'abitazione- che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo stato altre alle Regioni. Pertanto le disposizioni impugnate non incidono sulla competenza esclusiva dello stato in materia di immigrazione.

Spiace rilevare che la l.r. n. 5/2005 sia stata *in toto* abrogata nel 2008 con la legge di assestamento del bilancio n. 9/2008.

La corte ha confermato questo suo indirizzo giurisprudenziale con le sentt. n. 269/2010, 299/2010 e 61 /2011, su cui *infra* nota n. 36.

25 P. Bonetti, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 176.

26 Cfr. M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 510 ss.; D. Strazzari, *Riparto*

Innanzitutto non possiamo non ricordare quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale in merito all'esercizio del potere legislativo tra Stato e Regioni che "deve improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica", in quanto non può non esserci una stretta complementarità e interdipendenza fra i diversi legislatori. In un assetto fortemente policentrico la piena collaborazione tra i legislatori è assolutamente necessitata dalle molteplici interdipendenze fra i diversi settori e dalla stessa unità dell'ordinamento e ciò tanto più per la materia immigrazione per la quale l'art. 118, terzo comma cost. dispone che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni.

Infine occorre individuare più specificatamente i limiti che la potestà legislativa regionale in tema di servizi sociali agli immigrati viene, adesso, ad incontrare. Occorre, cioè, chiedersi quale sia la competenza dello stato in ordine a profili che sono adesso di competenza legislativa delle Regioni.

Come tutte le materie di competenza regionale residuale conosce, comunque, alcuni limiti "trasversali" e mi pare che possano venire in rilievo sia la competenza dello Stato per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lett. m), che la competenza in materia di "condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (art. 117, secondo comma, lett. a). Come sottolineato dalla Corte costituzionale, la rilevante compressione dell'autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. Ritengo, inoltre, che questo livello di uniformità può riguardare non solo il contenuto del diritto ma anche i beneficiari, tanto più che è riservata alla legislazione statale la disciplina della condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.

Occorre chiedersi, quindi, se le disposizioni del t.u. n. 286 del 1998 relative all'assistenza, all'alloggio ed all'integrazione sociale, che prima della riforma del titolo V della Costituzione costituivano principi fondamentali stabiliti dalla legge dello stato (vedi *supra*), siano ancora un punto di riferimento ed un limite per la potestà legislativa delle Regioni.

Senz'altro esse non possono più svolgere il ruolo di legge quadro, ma ciò non implica che esse siano da considerarsi 'superate' a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, molte infatti delle disposizioni contenute nei capi terzo e quarto del titolo quinto del t.u. n. 286 possono essere configurate come disposi-

---

*di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?* in *Le Regioni*, 2006, pp. 1036 ss.

zioni che fissano una sorta di standard di cui anche la legislazione regionale deve tener conto. Basti pensare alle disposizioni contenute nell'art. 42 del t.u. che indica molte misure di integrazione sociale e le finalità cui devono tendere o all'art. 40 che detta disposizioni in materia di alloggio e di accesso all'abitazione.

Alla luce di queste considerazioni si deve ritenere che gli interventi individuati da parte del legislatore statale nel t.u. n. 286 di cui gli enti territoriali devono farsi carico possono ritenersi un *minus* obbligatorio rispetto a tutti quegli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati che ciascun ente territoriale riterrà opportuno promuovere, in relazione alle esigenze della propria realtà locale e che, in particolare, sia compito dei legislatori regionali disciplinare i servizi sociali in favore degli immigrati.

### **5. La legislazione regionale vigente in materia di immigrazione**

Tornando alle politiche della Regione Toscana, nel 2005 è stata approvata una nuova legge (l.r. 24 febbraio 2005, n. 41) sul "sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che è venuta a sostituire la legge del 1997. Era, infatti, necessario dopo la riforma del titolo V della Costituzione rivedere la disciplina complessiva di questo settore cruciale.

La l.r. n. 41 nel disciplinare, in via generale, i servizi sociali, detta anche alcune disposizioni di specifico interesse per le politiche sull'immigrazione. All'art. 5 nell'individuare gli aventi diritto ai servizi amplia le categorie dei beneficiari ed afferma che hanno diritto di accedervi oltre a tutte le persone residenti in Toscana anche le seguenti persone comunque presenti nel territorio della Regione: donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto; stranieri con permesso umanitario di cui all'art. 18, t.u. n. 286 e stranieri con permesso di soggiorno di cui all'art. 41 del t.u.; richiedenti asilo e rifugiati; minori di qualsiasi nazionalità e comunque presenti nel territorio della Regione. Tutte le persone dimoranti nel territorio della Regione hanno diritto agli interventi di prima assistenza alle condizioni e con i limiti previsti dalle normative vigenti secondo le procedure definite dalla programmazione regionale e locale.

L'art. 56, l.r. n. 41 detta poi alcune disposizioni specifiche sulle politiche per gli immigrati affermando che esse "consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a favorirne l'accoglienza, prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale e di emarginazione. In particolare, oltre alle prestazioni erogate ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, sono compresi tra gli interventi e i servizi per gli immigrati:

a) l'attivazione di percorsi integrati di inserimento sociale, scolastico e lavorativo, favorendo la comunicazione interculturale e l'associazionismo;

- b) la promozione della partecipazione degli immigrati alle attività culturali, educative e ricreative della comunità locale;
- c) l'accesso ai servizi territoriali, mediante l'attivazione di specifiche campagne di informazione e interventi di mediazione culturale;
- d) la predisposizione di progetti mirati a favore di cittadini stranieri in situazioni di particolare fragilità, quali profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta;
- e) la gestione di interventi di sostegno abitativo”.

La Regione Toscana ribadisce nel 2005 la scelta già compiuta nel 1997 di disciplinare un quadro comune per tutti gli interventi sociali nel quale si inseriscono anche gli interventi a favore degli immigrati e ribadisce, inoltre, che per la realizzazione del sistema integrato è fondamentale il metodo della programmazione. La l.r. n. 41 prevedeva, pertanto, un piano integrato sociale regionale<sup>27</sup>, predisposto dalla Giunta e poi approvato dal Consiglio regionale e un piano di zona, adottato dalla Conferenza dei Sindaci. A seguito, poi, delle modifiche apportate con la l.r. 20 novembre 2008, n. 60 alla l.r. 24 febbraio 2005, n. 40 di “disciplina del servizio sanitario regionale” è stata prevista l'adozione del piano integrato sanitario e sociale (PSSIR) da parte del Consiglio regionale<sup>28</sup> ed i piani integrati di salute (PIS) quale strumento di programmazione integrata a livello di zona distretto; questi due strumenti sono chiamati a sostituire gli atti di programmazione originariamente disciplinati dalle leggi n. 40 e 41 del 2005.

La l.r. n. 41/2005 ha confermato, inoltre, la scelta di avere una Commissione regionale per le politiche sociali con funzioni consultive e propositive che si occupa anche delle questioni relative all'immigrazione. Ha, poi, istituito un osservatorio regionale con compiti di monitoraggio, analisi e previsione dei fenomeni sociali del sistema integrato.

Nel 2009<sup>29</sup> (dopo diciannove anni dalla l.r. n. 22/1990) anche la Regione Toscana

---

27 Il piano integrato sociale regionale (PISR) adesso in vigore è quello approvato dal Consiglio regionale con delibera 31 ottobre 2007, n. 113 per il triennio 2007-2010 e prorogato anche per il 2011.

28 È ancora in corso di elaborazione il piano sanitario e sociale integrato 2011-2015.

29 Dopo le Regioni Emilia Romagna e Friuli Venezia-Giulia, anche altre Regioni hanno approvato nuove normative: l.r. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46: “interventi a sostegno degli immigrati stranieri”, l.r. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7 “norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati”, l.r. Lazio 14 luglio 2008, n. 10 “disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena eguaglianza dei cittadini stranieri immigrati”, l.r. Marche 26 maggio 2009, n. 13 “Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati”, l.r. Calabria 12 giugno 2009 n. 18 “Accoglienza dei richiedenti asilo dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali”; l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32: “norme per l'acco-

è venuta ad approvare una nuova legge specificatamente dedicata all'immigrazione extracomunitaria che detta "norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana" (l.r. 9 giugno 2009, n. 29). Questa nuova legge non mette, comunque, in discussione la scelta ormai risalente (vedi *supra*) di ricomprendere gli interventi a favore degli immigrati nell'ambito della normativa e della programmazione generale in tema di interventi socio-sanitari.

Il progetto di legge si componeva di nove capi (disposizioni generali; "governance" dell'immigrazione; partecipazione e comunicazione; azioni positive per l'integrazione; interventi a favore dei soggetti vulnerabili; impresa, diritto allo studio e innovazione; interventi per asilo e rifugio; attività contro le discriminazioni; disposizioni finanziarie e finali). Durante la fase di approvazione in sede consiliare per superare l'ostruzionismo posto in essere dai gruppi di opposizione<sup>30</sup>, dopo l'approvazione dei primi cinque articoli fu deciso di ricomporre sotto l'art. 6 tutte le ulteriori disposizioni che erano invece suddivise nel progetto di legge in 36 articoli. Ciò ha consentito un'approvazione rapida, ma adesso il testo di legge sconta qualche pesantezza nella lettura, in quanto l'art. 6 è composto da ben 78 commi.

L'art. 1 indica i principi e le finalità della legge e l'art. 2 indica i destinatari degli interventi previsti dalla legge stessa con una gradazione di interventi che tiene conto del diverso *status* giuridico e del diverso livello di radicamento. Si afferma, infatti, che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi, di seguito denominati cittadini stranieri, presenti sul territorio regionale ed in regola con le disposizioni sull'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale sono i destinatari degli interventi previsti dalla presente legge (art. 2, comma primo). Inoltre, fermo restando quanto previsto dalla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (vedi *supra* art. 5, l.r. n. 41), specifici interventi sono previsti anche a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale, nei limiti indicati dalla presente legge (art. 2, comma secondo). Per i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, *status* di rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie, sono previsti interventi specifici di assistenza e accoglienza in conformità alla legislazione statale, dell'Unione europea ed internazionale (art. 2, comma terzo). Gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli (art. 2, comma quarto).

Per quanto riguarda la "governance" dell'immigrazione si prevede il coinvolgi-

---

glienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati"; l.r. Campania 8 febbraio 2010, n. 6 "norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania".

30 Cfr. i resoconti stenografici delle sedute del Consiglio regionale del 19 maggio 2009, 20 maggio 2009, 27 maggio 2009 e 1 giugno 2009.

mento di tutti gli enti territoriali e si individua nella programmazione e nell'integrazione delle politiche gli strumenti più idonei per una politica efficace ed efficiente. Sono strumenti specifici della programmazione regionale: il piano di indirizzo integrato di durata pluriennale ed il documento annuale di intervento. Il piano di indirizzo, che deve valorizzare i collegamenti e le interazioni tra le diverse politiche settoriali regionali, è lo strumento di programmazione nel quale sono indicati gli obiettivi strategici regionali sulle politiche migratorie in attuazione degli indirizzi espressi nel programma regionale di sviluppo. Il documento annuale di intervento è uno strumento di attuazione degli obiettivi stabiliti nel piano di indirizzo e costituisce altresì uno strumento di verifica degli interventi posti in essere ed uno strumento di analisi della presenza degli stranieri e dell'evoluzione del fenomeno migratorio. Infine gli interventi della l. n. 29 si devono collegare con quelli di cui alla l.r. 41/2005; a tal fine il piano di indirizzo ed il documento annuale di intervento si integrano e si coordinano con il piano sanitario e sociale integrato regionale di cui all'art. 18, l.r. 24 febbraio 2005, n. 40 (disciplina del servizio sanitario regionale, vedi *supra*) e forniscono indicazioni per la redazione degli altri strumenti programmatori regionali (art. 6, comma settimo, l. n. 29).

Si affidano all'osservatorio regionale sociale di cui alla l.r. n. 41/2005 (vedi *supra*) le funzioni finalizzate alla realizzazione di un sistema di osservazione, monitoraggio, analisi e previsione del fenomeno migratorio nonché di monitoraggio e analisi di impatto delle politiche sull'immigrazione.

L'originario capo III del progetto di legge ora commi 23-27 della legge tocca un punto delicato, che è stato al centro del dibattito politico nazionale, affermando che la Regione promuove e sostiene la partecipazione alla vita pubblica dei cittadini stranieri in conformità a quanto previsto dagli articoli 3 e 72 dello Statuto<sup>31</sup>, in particolare promuovendo l'estensione ad essi del diritto di voto. Favorisce inoltre lo sviluppo dei Consigli e delle Consulte degli stranieri.

---

31 Ricordo che lo Statuto della Regione Toscana approvato a seguito della modifica del titolo V ha sancito che «la Regione promuove nel rispetto dei principi costituzionali l'estensione del diritto di voto agli immigrati». Tale disposizione fu impugnata dal governo, perché ritenuta lesiva dell'art. 48 della Costituzione che riserva ai cittadini l'elettorato attivo, dell'art. 117, secondo comma lett. f) e p) che attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva statale la materia elettorale e dell'art. 122 ove si ritenesse che nel sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali sia ricompresa anche la definizione del relativo corpo elettorale. La Corte costituzionale con la sentenza n. 372 del 2004 ha ritenuto il ricorso su questo punto inammissibile, perché, da un lato, essendo la Regione ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi può perseguire quest'ultimi anche attraverso enunciazioni statutarie che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo, dall'altro, a tali enunciazioni anche se materialmente inserite in un atto-fonte non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica collocandosi esse sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto.

I commi 28-53 indicano le azioni positive per l'integrazione e riguardano i più disparati campi della vita quotidiana: la scuola, la salute, la casa, la formazione e l'informazione, l'accesso al lavoro. In particolare i commi 34 e 35 stabiliscono che la Regione garantisce ai cittadini stranieri, in regola con le disposizioni sull'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale, il diritto alle prestazioni e ai servizi offerti dal sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla l.r. 41/2005 e che fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della l.r. 41/2005, tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali, secondo le modalità definite dal piano di indirizzo.

I commi 54-61 dettano interventi a favore di soggetti vulnerabili (in particolare donne, minorenni, disabili).

I commi successivi affrontano un aspetto poco conosciuto, ma oggi strategico, che attiene ai flussi internazionali dei lavoratori della conoscenza: si tratta degli stranieri, imprenditori o studenti o ricercatori. In particolare i commi 62 e 63 prevedono il rafforzamento degli strumenti di sostegno all'imprenditoria immigrata, i commi 64 e 65 prevedono, innanzitutto, la parità di accesso degli studenti stranieri a tutti i servizi regionali per il diritto allo studio e favoriscono, poi, la mobilità studentesca internazionale come fattore di sviluppo e di innovazione ed infine il comma 66 promuove con appositi programmi la mobilità in entrata dei ricercatori di paesi terzi.

La Regione, nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto delle direttive dell'Unione, promuove la tutela del diritto di asilo e la protezione sussidiaria attraverso interventi di prima accoglienza in raccordo con gli organi statali e gli enti locali.

Infine la legge prevede una articolata serie di azioni contro le discriminazioni (art. 6, commi 69-70).

Come già accennato, l'approvazione di questa legge ha suscitato un dibattito molto acceso in sede consiliare tra i vari gruppi politici, soprattutto in relazione a quelle disposizioni che prevedono alcuni interventi socio-assistenziali anche nei confronti di persone non in regola con le norme sul soggiorno, perché ritenute non conformi al quadro costituzionale e non rispettose delle competenze statali in materia di condizione giuridica degli stranieri.

Questi dubbi di legittimità costituzionale sono stati condivisi dal governo nazionale che ha proposto ricorso alla Corte costituzionale ex art. 127 cost., nei confronti di quelle disposizioni che prevedono, a certe condizioni, forme di assistenza anche per persone non in regola con la normativa sul soggiorno. Per il governo

tali norme eccedevano la competenza regionale in quanto avrebbero agevolato il soggiorno degli stranieri, incidendo così sulla disciplina dell'ingresso e soggiorno degli immigrati che è, invece, riservata allo stato ex art. 117, secondo comma lett. a) e b) e contrastavano anche con i principi fondamentali fissati dal t.u. n. 286/1998 che sanciscono l'illegittimità del soggiorno degli immigrati irregolari. Si sarebbe, cioè, venuto ad instaurare un sistema socio-assistenziale parallelo in contrasto con la normativa statale che, secondo il governo, intende limitare le prestazioni agli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali.

La Corte costituzionale con sentenza 22 luglio 2010, n. 269 ha respinto le censure governative, riconoscendo che la norma (art. 6, comma 35<sup>32</sup>) della l.r. Toscana, "in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso".

Analogamente la Corte ha respinto il ricorso nei confronti dell'art. 5, comma 55 che garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo, *status* di rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie nella fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del riconoscimento dei relativi *status*, in quanto detta norma regionale si limita a disciplinare la materia della tutela della salute, per la parte di propria competenza, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla posizione dei soggetti sopra indicati, alle cui norme implicitamente fa rinvio<sup>33</sup>.

La Corte ha, poi, respinto il ricorso nei confronti del quarto comma dell'art. 2 ("Gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari...")<sup>34</sup> in quanto la norma regionale non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l'Unione europea,

32 Art. 6, comma 35: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della l.r. 41/2005, tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali, secondo le modalità definite dal piano di indirizzo".

33 Vedi art. 34, comma primo, lett. b) del d.lg. n. 286/1998 e la circolare 24 marzo 2000, n. 5, punto I.A.6.

34 Per il governo presentava profili di illegittimità, in quanto ristabilisce una disposizione già contenuta nel t.u. n. 286 e poi abrogata dalla l. n. 133/2008, invadendo le competenze statali non solo in ordine alla materia condizione giuridica degli stranieri, ma anche in materia di rapporti con l'Unione europea.

limitandosi ad assicurare ai cittadini neo-comunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale.

La sentenza della corte ha così confermato la piena legittimità delle scelte compiute dal legislatore toscano<sup>35</sup> su un tema oggi più che mai al centro del dibattito politico nazionale e locale, che necessita di essere governato con responsabilità e che non deve essere utilizzato come uno strumento di retorica politica<sup>36</sup>.

---

35 M.Vrenna, *La sentenza della Corte costituzionale n. 269/2010 sulla legge regionale toscana dell'immigrazione: prime considerazioni*, in *Gli Stranieri*, 2010, n. 2, pp. 157 ss.

36 Ricordo che il governo ha impugnato anche le successive leggi delle Regioni Puglia (l.r. 4 dicembre 2009, n. 32 "norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia") e Campania (l.r. 8 febbraio 2010, n. 6 "norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania"), adducendo la violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., soprattutto in riferimento a quelle disposizioni che prevedono prestazioni assistenziali anche nei confronti di stranieri non in regola con la normativa sull'ingresso e soggiorno; la corte ha, però, respinto, in massima parte, le censure governative (vedi sent. n. 299/2010 e 61/2011). L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti*, 2010; id., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti*, 2011, n. 3.



# Il Difensore Civico della Regione Toscana

Massimo Carli

---

SOMMARIO: **1.** Premessa - **2.** Le leggi istitutive del difensore civico anteriori a quella vigente - **3.** Il nuovo Statuto regionale del **2005** e la legge vigente n. **19** del **2009** - **4.** I diversi modi di tutela del difensore civico - **5.** Difensore civico e immigrati extracomunitari - **6.** Le competenze del difensore civico in materia di sanità - **7.** ... e in materia di tributi regionali - **8.** Le nuove competenze previste da leggi statali - **9.** L'attività del difensore civico secondo le relazioni annuali: le relazioni relative all'attività svolta sulla base della legge n. **8/1974**. - **10.** Le relazioni sull'attività svolta in attuazione delle leggi **4/1994** e **19/2009** - **11.** Qualche conclusione -

---

## 1. Premessa.

La difesa civica è, ancora, poco conosciuta e merita pertanto spiegare di cosa si tratta. <sup>1</sup>Non esiste, in Italia, un difensore civico nazionale, ma solo difensori civici regionali e provinciali (quelli comunali, come vedremo, sono in via di estinzione).

In Toscana, secondo la legge regionale vigente, il difensore civico deve assicurare a tutti la tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione; deve intervenire, su domanda ma anche d'ufficio, qualora l'amministrazione regionale non funzioni bene, per garantire buon andamento, imparzialità, trasparenza ed

---

1 Dall'indagine ISTAT 2001 risulta che soltanto un italiano su otto affermava di conoscere le funzioni del difensore civico. Utili indicazioni, di diverso spessore, in L. LIA, A. LUCCHINI, M. GARGATAGLI, *Il difensore civico*, Giuffrè, Milano, 2008; S. PIAZZA, *Lineamenti di teoria generale della difesa civica*, Firenze, Nocchioli, 2006; M. MARIANI, A. DI BERNARDO, ANGELA L. DORIA, *Il difensore civico – Esperienze comparate di tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2004; S. PRISCO, *Il titolo V della Costituzione e la difesa civica*, in L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, Torino, 2004, 159; S. PIGNATARO, *La difesa civica in Italia*, Cedam, Padova, 2002; F. VERDE, *Il difensore civico*, Cedam, Padova, 1996.

equità; deve svolgere compiti di mediazione tra i soggetti interessati e le pubbliche amministrazioni; deve assistere, nei rapporti con la pubblica amministrazione, i soggetti che versano in condizioni di particolare disagio; deve, infine, svolgere la funzione di garante del contribuente<sup>2</sup>. Non è stato sempre così; il primo Statuto della Toscana<sup>3</sup>, infatti, prevedeva soltanto che il difensore civico curasse, a richiesta di singoli cittadini, il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'amministrazione regionale.

Sempre, quando si guarda l'amministrazione pubblica, occorre partire dalle norme, ma poi occorre verificare come le norme sono state applicate, perché c'è sempre un divario, più o meno grande, fra le norme scritte e la realtà<sup>4</sup>. Per questo, nella prima parte, vedremo le varie norme che si sono succedute nel tempo e poiché una di queste prevede che il difensore civico presenti al Consiglio regionale una relazione annuale sull'attività svolta, dedicheremo la seconda parte all'esame di queste relazioni.<sup>5</sup>

## 2. Le leggi istitutive del difensore civico anteriori a quella vigente.

Abbiamo visto come lo Statuto toscano del 1971 desse una configurazione riduttiva del difensore civico, ma occorre tener presente che soltanto tre Statuti regionali<sup>6</sup> avevano previsto, per la prima volta in Italia, la figura del difensore civico<sup>7</sup>. Figura che si diffuse, sempre a livello regionale, sia con nuove previsioni statutarie sia con leggi regionali, prive di copertura statutaria, ma non per questo illegittime, giacché la previsione statutaria ne rende solo obbligatoria (politicamente) l'istituzione.

La debolezza della previsione statutaria toscana è conseguenza del fatto che tale

2 Legge regionale 27 aprile 2009, n. 19 "Disciplina del Difensore civico regionale", art. 2.

3 Legge 22 maggio 1971 n. 343, art. 61.

4 Un caso limite è quello della normativa carceraria in cui la realtà è diversa dalle norme perché i direttori delle carceri, per loro stessa ammissione, non sono in grado di applicare la normativa.

5 Per il primo periodo di funzionamento del difensore civico (1975 - 1993) ci siamo avvalsi degli atti del seminario di verifica e studio sull'Ombudsman regionale svoltosi il 29 aprile 1995 a Firenze, pubblicati nel 1998 dal Consiglio regionale della Toscana. Per gli anni successivi, 1994 - 2010, abbiamo invece utilizzato le relazioni annuali dei difensori civici *pro-tempore*, e quindi anche le due relazioni, relative agli anni 1994 e 1995, redatte dall'autore di queste note, in quanto difensore civico della Toscana dall'aprile 1994 al giugno 1996.

6 Oltre alla Toscana, Lazio e Liguria.

7 Le norme statutarie del Lazio erano ancora più timide di quelle della Toscana perché si limitavano a dire che il difensore civico ha il compito di richiedere notizie all'amministrazione regionale e quelle della Liguria prevedevano l'esistenza del difensore civico ma rinviavano tutto alla futura legge regionale.

norma fu approvata con l'astensione del partito comunista, cioè del gruppo largamente maggioritario, secondo il quale al buon andamento dell'amministrazione non doveva provvedere un organo nuovo, bensì le Commissioni del Consiglio regionale, che avevano (ed hanno) il compito di seguire l'andamento dell'amministrazione regionale. E la debolezza statutaria della nuova figura del difensore civico si è inevitabilmente riflessa sulla prima legge regionale istitutiva del difensore civico in Italia <sup>8</sup>, approvata dopo trenta mesi dall'entrata in vigore dello Statuto.

Venti anni dopo, invece, una nuova legge regionale, che ha abrogato quella del 1974, <sup>9</sup>ha rafforzato il difensore civico prevedendo che i soggetti che possono rivolgersi a lui sono *tutti* e quindi non solo i cittadini, ma anche gli extracomunitari e che il difensore civico può intervenire anche d'ufficio, ogni volta che sia a conoscenza, in qualunque modo, di casi di cattiva amministrazione. Questa previsione fa capire che il suo compito non è solo la tutela del cittadino, ma anche un'attività di contrasto a qualsiasi disfunzione delle amministrazioni pubbliche, per garantirne il buon andamento e cioè legalità, trasparenza, efficacia, efficienza e imparzialità.

La nuova legge del 1994 conferma che il difensore civico non è un giudice, cioè non annulla e non riforma gli atti dell'amministrazione, e se questa non accoglie i suoi rilievi e critiche il difensore civico può solo raccontare la vicenda nella sua relazione annuale al Consiglio regionale e cioè far presente agli organi politici come vanno le cose, perché essi provvedano. Infine, erano (e sono) previsti forti poteri istruttori del difensore civico che gli consentono di garantire a tutti quelli che si rivolgono a lui la conoscenza del perché l'Amministrazione ha agito in un certo modo anche se, poi, l'atto rimane tale e quale. Ed infatti: il difensore civico poteva (e può) accedere a qualsiasi ufficio; può chiedere copia di tutto, superando anche il segreto d'ufficio; poteva (e può) convocare il funzionario perché venga a dargli chiarimenti e, se questi non viene, poteva (e può) chiedere l'attivazione del procedimento disciplinare nei suoi confronti. Poteri istruttori forti, quindi, non per annullare l'atto, ma per obbligare l'Amministrazione a spiegare perché.

Questa nuova normativa del 1994 era sicuramente in contrasto con lo Statuto, e quindi costituzionalmente illegittima, in almeno due punti: perché prevedeva gli interventi d'ufficio, mentre lo Statuto prevedeva solo interventi a richiesta di singoli cittadini, e perché vietava all'Amministrazione di eccipire il segreto d'ufficio alle richieste del difensore civico, mentre lo Statuto riconosceva tale prerogativa solo alle Commissioni consiliari e ai consiglieri regionali. Né ci si deve stupire del fatto che il Governo non abbia proposto ricorso alla Corte costituzionale contro la nuova legge regionale, perché sono molto rari i ricorsi statali contro leggi regio-

---

8 L.R. 21 gennaio 1974, n. 8.

9 L.R. 12 gennaio 1994, n. 4.

nali in contrasto con lo Statuto. Nel merito, la constatazione che la nuova figura del difensore civico si era diffusa in altre Regioni ed era largamente presente negli altri Stati della Comunità europea aveva convinto le forze politiche regionali a darne una configurazione più forte, che consentisse di superare le difficoltà di funzionamento evidenziate da venti anni di esperienza, anticipando la modifica dello Statuto che sarebbe stata approvata qualche anno dopo (11 novembre 1997), ma mai entrata in vigore per la mancata approvazione parlamentare.

### 3. Il nuovo Statuto regionale del 2005 e la legge vigente n. 19 del 2009

L'art. 56 del nuovo Statuto<sup>10</sup> fissa i tratti fondamentali del difensore civico regionale, rinviando per il resto alla legge regionale<sup>11</sup>: garantire a tutti la tutela non giurisdizionale; svolgere attività di mediazione; intervenire anche d'ufficio e garantire il diritto di accesso. La sua nomina deve avvenire a maggioranza qualificata (non si dice quale); durata della carica sei anni, senza possibilità di rielezioni; promozione della rete di difesa civica locale e garanzie sulla sua imparzialità, indipendenza e autonomia di funzionamento.

La legge regionale n.19 del 2009 (quella attualmente in vigore) ha dato seguito a queste previsioni statutarie disegnando un difensore civico più sul versante della tutela stragiudiziale del cittadino (o, meglio, delle persone) che non su quello del buon andamento della amministrazione regionale, conformemente all'attività di fatto svolta dai difensori civici toscani dalla metà degli anni novanta ad oggi<sup>12</sup>.

La legge, inoltre, chiede al difensore civico di ricercare sempre, per quanto possibile, una risoluzione consensuale della questione a lui sottoposta e di affiancare e supportare gli immigrati e le persone che versano in situazioni di particolare

10 Il testo approvato nel 2004 è stato modificato nel 2009 e pubblicato come legge statutaria 8 gennaio 2010, n. 1

11 Vedi il commento a tale articolo di M. MANETTI, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana – Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, 276 – 283.

12 Si veda l'attività svolta dai difensori civici Romano Fantappiè (ex dirigente del Consiglio regionale della Toscana, dal 1996 al 2004) e Giorgio Morales (ex sindaco di Firenze e, prima, anche lui dirigente dello stesso Consiglio regionale, dal 2004 ai primi mesi del 2011). Il primo, nella relazione relativa all'anno 2000, scrive che in Europa il difensore civico si sta affermando come "sede" per risolvere, in via conciliativa, conflitti che altrimenti non trovano soluzione. Il secondo ha promosso, a partire dal 2007, una cerimonia, contigua a quelle dell'anno giudiziario, del TAR e della Corte dei Conti, con la presenza del Presidente del Consiglio e della Giunta regionale, per illustrare l'attività svolta, presentata come tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi. E, in quella sede, così ha descritto la sua attività: "ci si deve occupare delle persone, del paziente che ha bisogno di cure, dell'utente alle prese con una bolletta, del cittadino che attende un'autorizzazione, di un anziano che richiede assistenza..., e così via. Spesso sono i più deboli che vanno tutelati...Non si tratta di pezzi di società da soddisfare ma di esseri umani da aiutare e da tutelare".

disagio sociale e di assisterli nei procedimenti amministrativi.

Si apre così un campo nuovo all'attività del difensore civico, che era stato pensato per proteggere il cittadino non solo dalle illegittimità, ma anche dalle lentezze, dalle imperscrutabilità e dagli autoritarismi dell'amministrazione pubblica<sup>13</sup>. E infatti, contro la lentezza può imporre tempi certi all'amministrazione; contro la imperscrutabilità, ha il potere di acquisire qualsiasi informazione; contro l'unilateralità, ha il potere di effettuare una trattazione congiunta della pratica con il funzionario pubblico, di esporre in un contraddittorio preventivo le ragioni di chi si è affidato a lui e di pretendere un eventuale rifiuto motivato<sup>14</sup>.

Sulla nomina del difensore civico, la legge richiede la maggioranza dei due terzi per le prime tre votazioni e, successivamente, la maggioranza assoluta che però, grazie alla legge elettorale, la maggioranza di governo ha sempre e che quindi non garantisce la nomina di un difensore civico *super partes*. Configurazione che non sembra nemmeno efficacemente presidiata dai requisiti previsti per la sua nomina,<sup>15</sup> mentre lo è per la previsione di una durata della carica più lunga di quella del Consiglio regionale che lo elegge (sei anni) e, soprattutto, per la non rieleggibilità.

Sulla rete civica locale, che l'art. 19 della legge impone al difensore civico di promuovere d'intesa con gli enti locali e il Consiglio delle autonomie locali, si è abbattuta, come vedremo, una recente normativa statale che ha soppresso la figura del difensore civico comunale.

#### **4. I diversi modi di tutela del difensore civico.**

La legge in vigore (ma anche quella del 1994) affida dunque al difensore civico due diversi compiti; la tutela del cittadino e il buon andamento degli uffici pubblici. Ma la tutela del cittadino si realizza in due modi diversi, a seconda che si tratti di attività di regolazione o di prestazione di servizi.

---

13 Già il primo difensore civico, in un breve articolo di presentazione del suo nuovo incarico (ITALO DE VITO, *Il difensore civico*, in *Amm. it.* 1975, I, 213) notava che non sempre l'attività della pubblica amministrazione concreta una violazione della legge, per la quale l'individuo può sperimentare un'azione in via civile, amministrativa o, finanche, penale.

14 Così G. PASTORI, *I nuovi rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e formazioni sociali*, in *Atti del seminario su Il difensore civico regionale vent'anni dopo: 29 aprile 1975 - 29 aprile 1995*, Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana, 1998, 15-16. Sugli interventi d'ufficio e sul diritto di accesso la legge non contiene novità significative.

15 Per la nomina del difensore civico l'art. 22 richiede solo la laurea, una qualsiasi laurea, e una qualificata esperienza professionale, almeno quinquennale, di lavoro autonomo o in posizione dirigenziale di strutture pubbliche o private o in rappresentanza di associazioni e formazioni sociali, svolta nel campo della difesa dei diritti dei cittadini o comunque nel campo giuridico amministrativo.

Come esempi del primo tipo di attività, si pensi alle richieste di assistenza del difensore civico perché non si è stati ammessi ad un concorso o si è stati inquadrati in una fascia ritenuta sbagliata; perché è stata negata una licenza edilizia; perché il rumore del treno supera i limiti di tollerabilità previsti dalla legge; perché non è stata assegnata una casa di edilizia popolare, non è stato rilasciato il permesso di soggiorno o il certificato di residenza, e così via.

In questi casi il difensore civico, verificato il fondamento del reclamo, si rivolge all'Amministrazione spiegando perché un certo atto è illegittimo; dopodiché, o l'Amministrazione cambia idea oppure spiega i motivi, in fatto e in diritto, per cui non lo fa. Per svolgere questa attività l'ufficio del difensore civico ha bisogno di bravi giuristi, tanti quanti sono i settori di intervento, per consentire loro la necessaria specializzazione.

Quando invece i cittadini lamentano che le code ad un certo ufficio o le liste d'attesa sono troppo lunghe; che si è stati dimessi dall'ospedale quando ancora non si era guariti per liberare il posto ad un altro ammalato; che la mensa universitaria è sporca e il cibo scadente; che la manutenzione delle case popolari non viene fatta; che è stata soppressa un'autolinea o un treno in un certo orario; che il costo dell'abbonamento ai mezzi di trasporto è troppo alto, e così via, la formazione giuridica non basta, perché in questi casi la legge rimane sullo sfondo, in quanto l'Amministrazione svolge un'attività all'interno della legge, ma non in applicazione della medesima: non è messa in discussione la legittimità del suo operato, ma la sua efficacia, cioè l'adeguatezza rispetto ai bisogni da soddisfare, o la sua efficienza, e cioè l'adeguatezza in relazione alle risorse impiegate <sup>16</sup>.

In questi casi le conoscenze giuridiche non bastano e se le risposte non sono convincenti (l'Amministrazione deve rispondere) il difensore civico fa conoscere agli organi politici competenti il disservizio lamentato e la risposta avuta, perché il problema sia inserito fra le cose da fare. In una società pluralista in cui i partiti fanno sempre più fatica a svolgere la loro funzione di mediazione degli interessi presenti nella società, è oggettivo il rischio che gli interessi deboli non trovino alcuna attenzione da parte delle forze politiche. Di qui l'utilità di un organo pubblico che possa dare voce a questi interessi deboli, anche se non è compito del difensore civico risolvere questi problemi, perché la loro risoluzione comporta scelte di carattere tecnico e politico che non è in grado di fare e che a lui non competono.

Risulta così evidente che la tutela del cittadino assicurata dal difensore civico regionale non solo è gratuita e più veloce della giustizia ordinaria, ma copre anche

---

16 Le considerazioni e gli esempi riportati nel testo sono stati ripresi dalla mia relazione al seminario sui vent'anni di funzionamento del difensore civico toscano, edito dall'Ufficio stampa del Consiglio regionale nel 1998, dal titolo: *Il difensore civico regionale secondo la legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4: realtà e prospettive.*

i c. d. interessi semplici o di fatto, per la tutela dei quali non si può, nel nostro ordinamento, rivolgersi al giudice.

## **5. Difensore civico e immigrati extracomunitari**

Nel 1990, quando ancora era in vigore la legge regionale che affidava al difensore civico regionale soltanto il compito di curare il regolare svolgimento delle pratiche presso l'amministrazione regionale, l'art. 19, primo comma della L.R. 22 marzo 1990, n. 22 (oggi sostituita dalla L.R. 8 giugno 2009, n. 29 che ha confermato tale previsione) prevedeva che gli immigrati extracomunitari dimoranti in un Comune della Toscana avevano diritto di avvalersi dell'attività di assistenza e di consulenza del difensore civico.

Ma gli extracomunitari hanno, prevalentemente, problemi con i Comuni, per il certificato di residenza, e con la Questura per i permessi di soggiorno, cioè con enti diversi dalla Regione, rispetto ai quali il difensore civico regionale non ha alcuna competenza. Ed allora la disposizione è stata così interpretata<sup>17</sup>: se le richieste degli extracomunitari riguardano gli enti destinatari della sua azione, il difensore civico potrà utilizzare i suoi poteri istruttori e di intervento. Se, invece, le richieste riguardano altri enti, la norma impone al difensore civico di non declinare la richiesta dell'immigrato extracomunitario e pertanto l'intervento del difensore civico sarà uguale a quello di qualsiasi altro mandatario, senza alcun potere, ma con il non trascurabile vantaggio, per il richiedente, di non doversi occupare in proprio dei tanti adempimenti richiesti, con i conseguenti disagi per la conoscenza necessariamente approssimativa di leggi, regolamenti e circolari nonché, spesso, della nostra lingua.

Questa attività di assistenza e consulenza del difensore civico, confermata dalla successiva legge 8 giugno 2009, è stata inserita in una rete regionale di sportelli informativi gestiti da enti locali, organizzazioni no profit, organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle organizzazioni dei datori di lavoro, comprensiva del difensore civico regionale (art.6, comma 52 e 70 lettera a)<sup>18</sup>.

## **6. Le competenze del difensore civico in materia di sanità**

Nel 1983, la legge regionale n. 36 (tutela dei diritti del malato) prevedeva questa procedura. Il cittadino è tenuto a presentare il suo reclamo all'operatore sanita-

---

17 Vedi la relazione del difensore civico sull'attività svolta nel 1994, pag. 4.

18 Mentre però la legge 19/2009 istitutiva del difensore civico prevede i suoi interventi a favore di "tutti", la nuova legge sugli immigrati ne limita l'intervento ai "cittadini stranieri sul territorio regionale muniti di regolare titolo di soggiorno".

rio che ritiene responsabile; qualora la risposta di quest'ultimo non lo soddisfi, può inoltrare il reclamo al Presidente del Comitato di gestione (poi sostituito dal direttore generale), sempre per il tramite dell'operatore interessato; se poi, entro venti giorni, non gli viene fornita adeguata giustificazione, l'utente può finalmente chiedere per scritto l'intervento del difensore civico.

Le relazioni dei difensori civici ci dicono che questa procedura è stata generalmente disattesa e che loro sono intervenuti senza che l'istante avesse seguito la procedura sopra descritta. Ma, così facendo, muovendosi cioè fuori della procedura legale, il difensore civico era, per così dire, fuori legge e legittimamente, quindi, i destinatari dei suoi interventi avrebbero potuto rifiutarsi di collaborare. Ciò non è avvenuto, anche perché il difensore civico ha rinunciato ad esercitare i poteri istruttori più significativi, limitandosi ad invitare il responsabile dell'unità operativa interessata a fornire spiegazioni sui fatti denunciati, rinunciando quindi a fissare i termini per la risposta, ad utilizzare esperti per accedere direttamente alla documentazione e al personale relativi ai casi segnalati, nonché a sentire direttamente qualsiasi operatore dipendente o convenzionato (artt. 23 e 24).

Ma di questa legge non vi è stato più bisogno quando le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere sono diventate aziende regionali (LL.RR. 49/94 e 1/95) e quindi soggette, come la Regione, agli interventi del difensore civico. Nella sanità, però, operano anche gli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) e le Commissioni miste conciliative, composte in modo paritetico da rappresentanti delle associazioni di volontariato operanti nella ASL e da dipendenti dell'azienda e presiedute da un soggetto terzo: di qui una confusione di competenze che si è protratta per parecchi anni ed è stata avviata a conclusione, almeno a livello normativo, dal capo terzo dell'ultima legge di disciplina del difensore civico (19/2009). La quale così ripartisce i compiti tra URP, Commissioni conciliative e difensore civico: ai primi due, organi interni della ASL, spettano tutti i reclami, tranne quelli che hanno ad oggetto ipotesi di responsabilità professionale, per i quali è prevista la competenza del difensore civico: se poi le aziende non rispondono ai reclami presentati nei termini prescritti, allora interviene il difensore civico. La concreta attuazione di queste previsioni è rimessa ad un regolamento della Giunta regionale (art. 15, primo comma) che però non è stato ancora emanato. E poiché il difensore civico non ha le conoscenze tecniche necessarie per risolvere i casi in cui viene in gioco la responsabilità professionale di medici ed infermieri, la legge prevede (art. 18) che possa avvalersi di medici legali dipendenti da azienda diversa da quella coinvolta, anche attivando apposite convenzioni, con i quali potrebbe anche approfondire gli aspetti generali emergenti dai reclami ricevuti, confermando quindi il doppio ruolo del difensore civico: tutore dei cittadini, ma anche del buon andamento dell'amministrazione.

## **7. ....e in materia di tributi regionali**

Una legge regionale del 2005,<sup>19</sup> nel dare attuazione alla legge statale in materia di Statuto dei diritti del contribuente,<sup>20</sup> ha previsto la nuova figura del Garante del contribuente regionale e ne ha affidato al difensore civico le funzioni, con i poteri e le facoltà previste nella legge regionale istitutiva (art. 5) prevedendo, inoltre, in caso di disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualsiasi altro atto o comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione tributaria regionale, la possibilità di rivolgere all'ufficio richieste di chiarimenti o di documenti e proporre l'attivazione delle conseguenti procedure di autotutela (art. 6). Il Garante, inoltre, può rivolgere ai dirigenti competenti "raccomandazioni" volte alla tutela del contribuente ed al rispetto delle disposizioni della legge in esame.

Nel 2005, dunque, la Regione Toscana ha affidato al difensore civico le nuove funzioni del Garante del contribuente, mentre, quattro anni dopo, nuove funzioni a tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale le ha date ad un apposito Garante (L.R. 19 novembre 2009, n. 69), "in deroga ad eventuali competenze in materia del difensore civico regionale" (art. 2, secondo comma).

Questo nuovo Garante è eletto dal Consiglio regionale, con requisiti di elettorato passivo sostanzialmente uguali a quelli del difensore civico; stessa durata di sei anni senza possibilità di rielezione; obbligo di relazione annuale al Consiglio regionale sull'attività svolta; retribuzione del 30% inferiore a quella prevista per il difensore civico;<sup>21</sup> dotazione organica, assegnazione di personale, locali e mezzi da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, sentito, come per il difensore civico, il garante stesso.

I motivi della istituzione di un nuovo "difensore" anziché, come già avvenuto con il Garante del contribuente, l'affidamento di nuovi compiti al difensore civico esistente, non sono spiegati nel preambolo, dove si dice soltanto che è emersa la necessità di istituire la figura del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale quale organo autonomo. E la istituzione di garanti diversi dai difensori civici è destinata ad aumentare, perché il nuovo garante regionale deve promuovere l'istituzione di garanti locali (art. 2, primo comma, lettera g della legge), e perché è previsto che la nuova Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza istituita a livello nazionale (legge 12 luglio 2011, n.

---

19 L.R. 18 febbraio 2005, n. 21: Norme generali in materia di tributi regionali

20 L. 27 luglio 2000, n. 212 : Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente

21 L'indennità di cui nel testo è pari all'indennità mensile di carica dei Consiglieri regionali, al netto delle trattenute previdenziali obbligatorie. Il nuovo Garante è stato nominato soltanto nell'estate 2011, mentre la legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2010. Mancano sue notizie nel sito del Consiglio regionale presso cui ha sede.

112), collabori con i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure analoghe che le Regioni possono istituire.

Anche altre Regioni hanno affiancato al difensore civico dei difensori settoriali; in altri Paesi europei il problema è invece stato risolto con "aggiunti" del difensore civico o, anche se meno, con difensori civici collegiali, soluzioni che sembrano preferibili perché la specializzazione dell'intervento non esclude un'ampia zona di problematiche comuni che richiedono soluzioni uniformi.

## 8. Le nuove competenze previste da leggi statali <sup>22</sup>

Come abbiamo già detto, manca in Italia il difensore civico statale ed allora il legislatore nazionale, per tutelare le persone nei loro rapporti con gli uffici periferici statali, ha attribuito, in tempi diversi, nuove funzioni ai difensori civici regionali. Ha cominciato la legge 15 maggio 1997, n. 127, c.d. Bassanini bis ("Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo") prevedendo che i difensori civici delle Regioni e delle Province autonome esercitino le loro funzioni, secondo quanto previsto dalle loro leggi istitutive, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, sicurezza pubblica e giustizia, con invio annuale ai Presidenti di Camera e Senato di relazioni sull'attività svolta: il tutto, sino all'istituzione del difensore civico nazionale <sup>23</sup>.

Tale previsione ha agevolato l'azione di assistenza del difensore civico agli extracomunitari perché è venuto meno il carattere di intervento "fuori competenza", con le conseguenti limitazioni dei suoi poteri, anche se pretendere dagli uffici periferici statali soggezione nei confronti di un soggetto "terzo" che né l'Ufficio né altro organo statale ha provveduto a nominare, non favorisce certo la collaborazione.

La seconda previsione riguarda il diritto di accesso, cioè il diritto di vedere e avere copia di tutti gli atti, detenuti dalla Pubblica amministrazione e da questa uti-

---

22 Non diamo conto, nel testo, della competenza del difensore civico in materia di controlli sostitutivi perché, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 112/2004, che ha ritenuto incostituzionale tale previsione contenuta in una legge della Regione Marche, le domande di intervento sono molto diminuite (solo sei nel 2010), ed è dubbia la permanenza di una tale competenza dopo la citata sentenza della Corte. Tralasciamo anche i controlli sulla legittimità di alcuni atti delle Province e dei Comuni che i difensori civici regionali dovevano svolgere su richiesta di minoranze consiliari, perché questi controlli, sempre poco attivati, sono stati travolti dalla riforma del titolo quinto della Costituzione del 2001.

23 Il difensore civico toscano per alcuni anni ha inviato al Parlamento la relazione relativa all'attività svolta nei confronti degli uffici periferici statali, ma dal 2000 fino ad oggi ha fatto un'unica relazione. Le relazioni al Parlamento non sono reperibili sul sito del difensore civico.

lizzati per l'emanazione di un provvedimento. Prima cioè dell'art 15 della legge 340/2000, se qualsiasi Amministrazione non accoglieva la richiesta di accesso entro trenta giorni, l'interessato poteva far ricorso al TAR, che doveva decidere entro trenta giorni. Nella stragrande maggioranza dei casi i costi del ricorso al giudice e i tempi lunghi per la decisione (il termine di trenta giorni è ordinatorio) non giustificano il ricorso al giudice amministrativo e, per questo, il cit. articolo 15 ha previsto che, se la richiesta di accesso non viene accolta, l'interessato può andare dal difensore civico "competente" il quale, se ritiene la richiesta fondata, può richiedere all'Amministrazione che sia riesaminata la decisione di non consentire l'accesso: "se questa non emana provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito". Non era chiaro chi fosse il difensore civico competente ma, nel 2005, un'altra legge dello Stato (n. 15 del 2005, art. 17 lettera a) ha stabilito che la competenza del difensore civico va determinata con riferimento all'ambito territoriale e, in mancanza, la competenza passa al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. La stessa legge ha però tolto ai difensori civici regionali la competenza in materia di accesso nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, per i quali è stata prevista la competenza di una Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Una legge dello Stato, dunque, consente al difensore civico di intervenire su atti di Comuni e Province privi di difensore civico e di intervenire con poteri forti, come quello di obbligare gli uffici a consentire l'accesso che avevano negato (in caso di mancata conferma motivata). Per quanto riguarda la tutela in caso di rifiuto dell'accesso da parte degli uffici periferici dello Stato, il ricorso ad un'unica Commissione a Roma per tutti gli uffici periferici sparsi sul territorio nazionale, anziché al difensore civico regionale, è senz'altro un passo indietro in termini di effettività della tutela.

### **9. L'attività del difensore civico secondo le relazioni annuali: le relazioni relative all'attività svolta sulla base della legge n. 8/1974.**

Abbiamo visto che il difensore civico, previsto per la prima volta in Italia da tre statuti regionali, è stato istituito in Toscana con una legge del 1974 e nominato nel 1975. Le sue relazioni, seppur relative ad un'attività regolata da una legge diversa, e molto riduttiva rispetto alle due leggi successive del 1994 e del 2009, sono ancora di utile lettura perché ci aiutano a capire la situazione attuale.

Leggendo quelle relazioni si apprende, infatti, che l'attività c. d. fuori competenza del difensore civico, cioè l'attività svolta nei confronti di soggetti diversi dalla Regione ed enti o aziende regionali è stata svolta perché mancavano reclami relativi all'attività della Regione o dei suoi enti: è rimasta, invece, e viene ancora

svolta, nonostante la possibilità di interventi d'ufficio, che rimangono un'attività marginale<sup>24</sup>.

Nasce in questo periodo una attività fuori competenza meritoria, che ancora viene svolta, e che riassumerei così. La legge 25 febbraio 1992, n. 210 prevede un indennizzo a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazione di emoderivati. Tale indennizzo spetta anche agli operatori sanitari a certe condizioni. Per ottenere l'indennizzo occorre presentare una domanda al Ministero della sanità, corredata da una scheda informativa molto dettagliata che il cittadino da solo spesso non riesce a compilare. L'attività dell'ufficio del difensore civico consiste nella ricerca della documentazione clinica, nella redazione della domanda e relativa scheda informativa e nelle proposizioni di eventuali ricorsi. I casi (fortunatamente) diminuiscono, ma rimangono molti problemi non risolti, come indicato nella relazione relativa al 2010 (pp. 19-20).

Nelle relazioni di questo periodo ampio spazio viene dedicato alle insufficienze della normativa statutaria e legislativa sul difensore civico regionale, di cui si chiede la modifica, e alla necessità della previsione di un difensore civico nazionale: temi, questi, che ritroviamo in tutte le relazioni successive e sui quali si chiede al Consiglio regionale di intervenire. Richieste accolte per quanto riguarda la legislazione regionale (ma sono passati venti anni tra la prima e la seconda legge sulla disciplina del difensore civico e quindici anni tra la seconda e la terza: agevolata, quest'ultima, dalla necessità di adeguare la normativa regionale al nuovo Statuto entrato in vigore nel 2005), non invece con riferimento alla istituzione del difensore civico nazionale, che il Consiglio regionale non ha mai tradotto in un suo progetto di legge al Parlamento.

Ultimo tratto comune alle relazioni di questo periodo e a quelle successive è il trattamento che queste hanno ricevuto dal Consiglio regionale. Non ne parlano né le relazioni di questo periodo né quelle successive. Si ha notizia di alcune risoluzioni che però nel sito non si trovano e che, probabilmente, non sempre sono state approvate, sostituite da una "approvazione"<sup>25</sup> dell'operato del difensore civico.

24 Nelle relazioni relative al 1994 e 1995 si manifesta l'intenzione di abbandonare tale tipo di attività, anche perché intervenire senza poteri può voler dire non ottenere alcun risultato.

25 Abbiamo trovato solo tre risoluzioni relative all'attività svolta nel 1993, 1994 e 2006: la prima è allegata alla relazione relativa al 1994 (pag. 45); alla seconda fa riferimento la relazione relativa al 1995 (pag. 65); la terza è l'unica che si trova nel sito del Consiglio regionale della Toscana con riferimento alla ottava e nona legislatura (e quindi dal 2005 ad oggi). Nella relazione relativa al 2003 (pag. 62) il difensore civico riporta una norma dello Statuto dell'Emilia R. secondo la quale il difensore civico segnala alla Commissione consiliare competente situazioni di difficoltà e di disagio dei cittadini in merito all'applicazione di leggi regionali, avanzando proposte sulle quali la Commissione si *deve* pronunciare entro trenta giorni.

L'art. 157 del nuovo regolamento interno del Consiglio prevede l'assegnazione della relazione alla Commissione consiliare competente (oltreché a tutti i consiglieri) la quale *può* proporre al Consiglio una risoluzione entro trenta giorni dall'assegnazione: decorso inutilmente tale termine, le relazioni sono iscritte all'ordine del giorno della prima seduta utile.

Secondo l'art. 28, secondo comma, della legge regionale in vigore, la relazione è discussa dal Consiglio regionale, secondo le norme del regolamento interno. Il Consiglio dunque *deve* discutere sui fatti e sulle proposte contenute nella relazione, non approvarla: per questo pare di dubbia legittimità la non obbligatorietà della risoluzione. Inoltre, a molte delle disfunzioni lamentate dal difensore civico può porre rimedio la Giunta, che andrebbe pertanto necessariamente coinvolta nell'esame della relazione, in quanto interessata a valutare i casi di illegittimità, inefficacia e inefficienza dei suoi uffici. Senza questo coinvolgimento, l'azione del difensore civico per il buon funzionamento dell'amministrazione è evidentemente destinata al fallimento.

#### **10. Le relazioni sull'attività svolta in attuazione delle leggi 4/1994 e 19/2009.**

Come abbiamo già detto, il difensore civico affianca all'attività prevista dalla normativa regionale un'altra attività nei confronti di soggetti non previsti dalla legge regionale: Ministeri, in particolare quello dell'economia come erede del Ministero delle finanze, enti pubblici nazionali, in particolare l'INPS, Comuni e Province nell'esercizio delle loro funzioni, diverse da quelle delegate o attribuite dalla Regione, gestori privati di servizi pubblici non regionali come, ad esempio, telefonia, gas, elettricità e poste.

Tale attività è in forte calo, opportunamente a nostro avviso, tranne quella relativa ai servizi pubblici perché, come si legge nella relazione relativa al 2005, gli utenti hanno bisogno di una persona fisica con cui rapportarsi, una sorta di responsabile del procedimento, giacché avventurarsi nel tunnel dei *call center* o dei numeri verdi molto spesso non porta a nulla <sup>26</sup>.

Il numero delle persone che si rivolgono al difensore civico è in aumento: nel 2010 sono state aperte 1758 nuove pratiche. Da sempre il settore maggiormente interessato è la sanità, comprendendovi sia le pratiche rientranti nella compe-

---

26 E' stata pubblicata (S. BINDI e S. LORENZINI, *La difesa civica in Toscana – quali opportunità per gli utenti dei servizi pubblici*, IRPET, Firenze, 2005) e successivamente aggiornata, un'interessante ricerca dell' IRPET sui rapporti tra difensore civico regionale e gli utenti dei servizi pubblici, nazionali, regionali e comunali. L'art. 4 della vigente disciplina del difensore civico regionale prevede la sua competenza solo per quelli regionali; per quelli nazionali, prevede il suo intervento nei limiti e secondo le modalità previste dalle leggi dello Stato e, per quelli locali, in collaborazione con la rete di difesa civica locale.

tenza del difensore civico (le ASL, come abbiamo visto, sono diventate aziende regionali negli anni '90), sia quelle per gli indennizzi previsti dalla legge 210/92. Seguono in ordine di importanza i servizi pubblici, tributi e sanzioni regionali e poi, a seguire, gli interventi nei confronti degli uffici della Regione, sul diritto di accesso e quelli iniziati d'ufficio (62 casi nel 2010, quasi (e solo) il 4% di tutte le pratiche aperte nell'anno).

Ma vediamo gli esiti degli interventi del difensore civico. I primi dati si possono leggere nella relazione relativa al 1994, frutto di un programma informatico ancora provvisorio. Nella relazione relativa al 1995 si legge che su 802 nuovi casi, in 112 la richiesta non ha avuto alcun seguito perché il difensore civico ha ritenuto che la richiesta non fosse fondata; negli altri casi, con riferimento alle questioni rientranti nella competenza del difensore civico, il richiedente ha ottenuto pressoché sempre notizie e documenti di cui non era a conoscenza e nell'80% dei casi un cambiamento, totale o parziale, dell'atto o comportamento della Amministrazione, percentuale che scende al 56% se si ha riguardo all'accoglimento integrale delle ragioni del richiedente. Le relazioni successive parlano di esiti positivi mai inferiori al 50% dei casi, con punte dell'80%<sup>27</sup> L'alta percentuale di accoglimento delle ragioni esposte dal difensore civico è conseguenza del fatto che interviene solo se ritiene che vi siano buone ragioni da far valere; e, in caso negativo, il richiedente, se non ottiene il mutamento dell'atto o del comportamento dell'Amministrazione, si rende però conto di non aver subito alcun torto e cioè che non è stato curato male, che non aveva diritto ad aver copia di un certo documento, che la graduatoria delle assegnazioni di case popolari è legittima, e così via.

Tutti i difensori civici toscani hanno sempre richiesto più risorse per il loro ufficio, in particolare di personale, composto da poche unità fino all'entrata in vigore della legge n. 4 del 1994. Attualmente vi lavorano<sup>28</sup> un dirigente dell'Ufficio con sette funzionari.<sup>29</sup> Poiché l'eventuale sottodimensionamento delle risorse incide sull'indipendenza del difensore civico, lo Statuto dispone che il Consiglio regionale deve garantirgli autonomia di funzionamento e assegnargli risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere (art. 56, sesto comma). E la legge in vigore affida all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, cioè ad un organo rappresentativo anche delle minoranze, il compito di fissare la dotazione organica, l'assegnazione di personale, locali e mezzi necessari per il funzionamento dell'Ufficio, *sentito* il difensore civico. Il quale deve elaborare annualmente un programma di attività per l'anno successivo, con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario, da presentare all'Ufficio di presidenza che, esaminato il

27 Anche secondo la ricerca dell'IRPET i 2/3 degli intervistati sono molto o abbastanza soddisfatti del difensore civico regionale.

28 I dati sono quelli indicati nel sito del Consiglio regionale, Difensore civico.

29 Più quattro unità di personale come segreteria, un collaboratore per l'attività di comunicazione e informazione e una segretaria particolare del difensore civico.

programma e *sentito* il difensore civico, determina le risorse finanziarie da inserire nella proposta di bilancio del Consiglio regionale (artt. 30 e 31).

Sono dunque le forze politiche che compongono l'ufficio di presidenza, di maggioranza e minoranza, a decidere ma, come più volte segnalato nelle relazioni relative agli anni 2005-2009 il contesto politico nazionale non è favorevole alla difesa civica e, seppure meno che altrove in Toscana, lo stesso può dirsi per il sistema politico locale.

Per quanto riguarda il livello nazionale, la riforma costituzionale del 2001, approvata dal centro sinistra, non ha previsto il difensore civico nazionale e non lo prevedeva nemmeno la riforma del centro destra, bocciata dal referendum, mentre invece, nel 1985, la proposta di riforma costituzionale della Commissione Bozzi ne dava una configurazione ancora oggi condivisibile.<sup>30</sup>

In passato, il legislatore nazionale non ha portato a termine il procedimento legislativo relativo alla legge statale che istituiva il difensore civico nazionale;<sup>31</sup> non ha previsto come obbligatoria la difesa civica in tutte le Province e in tutti i Comuni, costringendo così i difensori civici regionali ad una azione di supplenza, per evitare che la difesa dei diritti dei cittadini fosse a macchia di leopardo; nessun seguito hanno avuto, a quanto ci risulta, le relazioni dei difensori civici regionali sulla loro attività nei confronti degli uffici periferici statali. E oggi, lo stesso legislatore nazionale ha soppresso la figura dei difensori civici comunali<sup>32</sup> per ridurre

---

30 “La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini, per denunciare disfunzioni ed abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi. La legge prevede procedure che consentono al difensore civico di intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi”.

31 Testo unificato delle proposte di legge nn. 619 ed altre adottato quale testo base dalla Commissione affari costituzionali della Camera il 29 aprile 1998, riportato in appendice nella relazione relativa al 1997 (trasmessa al Consiglio regionale nel maggio 1998). Si veda anche l'ordine del giorno della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome approvato il 14 febbraio 2005, riportato in appendice alla relazione relativa al 2005. Attualmente è stato presentato alla Camera, ma non calendarizzato, il progetto di legge Migliori e Gozi n. 1382 del 24 giugno 2008 recante “Norme in materia di difesa civica e istituzione del difensore civico nazionale.

32 Art. 2, comma 186, della legge finanziaria 2010, modificato dal D.L. 2/2010 convertito in legge 42/2010 (“Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni”): “Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i Comuni devono sopprimere la figura del difensore civico di cui all'art. 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della Provincia nel cui territorio rientra il relativo Comune. In tale caso il difensore giuridico provinciale assume la denominazione di difensore civico territoriale ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi nei confronti dei

la spesa pubblica, motivazione giudicata come “ridicola” nella relazione relativa al 2009<sup>33</sup>.

Ma anche il legislatore regionale ha le sue colpe: come abbiamo già detto, non ha mai trasformato in progetto di legge al Parlamento il progetto di legge istitutivo del difensore civico nazionale proposto, ripetutamente, dal difensore civico toscano. Le relazioni annuali non hanno mai dato vita ad un dibattito sulle cose da fare per impedire il ripetersi delle disfunzioni documentate e questo disinteresse delle forze politiche, di maggioranza ma anche di minoranza, alla eliminazione delle cause della cattiva amministrazione è (probabilmente) il motivo che ha spinto i difensori civici a privilegiare la funzione di tutore del cittadino più che del buon andamento dell'amministrazione.

Non ha avuto alcun seguito una proposta di evidente buon senso, avanzata fin dal 1994 e ripetuta più volte (oltretutto prevista dal Codice europeo di buona condotta amministrativa),<sup>34</sup> che invitava gli organi regionali, e in particolare la Giunta, a scrivere in tutti i loro atti, in aggiunta al termine e al giudice cui rivolgersi in caso di ritenuta illegittimità dell'atto, come prescrive la legge statale, anche la possibilità di rivolgersi al difensore civico regionale, suppiendo così al noto deficit di conoscenza della sua esistenza da parte dei cittadini.

Le nomine dei nuovi difensori civici, avvenute con notevole ritardo rispetto alle scadenze di legge, hanno intralciato i lavori dell'Ufficio che, senza difensore civico, ha potuto portare avanti solo lo studio delle pratiche, ma non certo esercitare i suoi forti poteri istruttori o svolgere funzioni di mediazione<sup>35</sup>. Si vedano, infine, le (ripetute e vane) richieste del difensore civico di essere coinvolto nella nuova normativa regionale in materia di servizi pubblici locali e relative carte dei servizi a presidio del rispetto degli obblighi dei concessionari rilevanti per il buon funzionamento dei servizi privatizzati<sup>36</sup>.

---

cittadini”.

33 In dottrina, invece (A. CARIOLA, *Commento all'art. 8 della legge n. 142/90*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 135 ed *ivi* riferimenti ad altri Autori critici sulla “polverizzazione” dei difensori civici comunali. Nello stesso senso, da ultimo, C. NASSIS, *L'Ombudmanship in Italia. Funzioni di garanzia e tutela giurisdizionale del diritto di accesso*, Nuova Rassegna on line, 1/2010, 5), ma anche sulla stampa (G.A.STELLA, *Lottizzati e super pagati – aboliamo i difensori civici – patti scellerati tra la sinistra e la destra per leggerli*, in *Corriere della sera* 1 marzo 2009) i giudizi sulla difesa civica a livello comunale non sono lusinghieri.

34 Secondo l'art. 19 le decisioni che possono ledere i diritti o gli interessi di una persona fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore.

35 In altre Regioni la situazione è ancora peggiore. Dalla relazione relativa al 2010 risulta che i difensori civici regionali funzionanti sono solo 16 perché, a parte la Sicilia che non l'ha previsto, le altre Regioni non l'hanno nominato.

36 La legge regionale 20 febbraio 2008, n. 9 “Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori

## **11. Qualche conclusione.**

Nel panorama italiano, al difensore civico della Regione Toscana spetta un posto di primo piano, generalmente riconosciuto <sup>37</sup>Ma a questo generale riconoscimento si arriva comparando l'Ufficio toscano con gli altri uffici regionali, non con i compiti da svolgere, che invece qui a noi interessano.

Almeno dal 1994 le relazioni segnalano che l'esistenza di una sola sede dell'Ufficio del difensore civico a Firenze fa sì che quasi il cinquanta per cento di tutte le richieste vengano da persone residenti a Firenze. Nella relazione relativa al 1994 era stato calcolato, tenendo conto anche del numero della popolazione, che le richieste da Siena erano diciannove volte di meno di quelle di Firenze; dieci volte di meno quelle di Pisa e Arezzo, quattro volte di meno quelle di Prato e Pistoia. Nella relazione relativa al 2009 si conferma che il numero delle istanze diminuisce con l'aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell'ufficio regionale, dando così vita a una diversità di trattamento tra persone della stessa Regione che mina alla radice la qualifica di "regionale" del difensore civico.

Restano, inoltre, da risolvere alcuni problemi. Più volte nelle relazioni si legge, in materia di diritto di accesso, che se l'amministrazione non conferma il suo diniego ma, di fatto, non fornisce la copia dell'atto richiesto con il diritto di accesso, non si sa che cosa fare, perché la legge statale, prima, e ora l'art. 12 della legge regionale 19/2009, nulla dice in proposito: e non si tratta di questione di dettaglio, perché incide sull'effettività di uno strumento, il diritto di accesso appunto, volto a garantire la trasparenza dell'amministrazione e quindi il suo buon funzionamento.

E' capitato in passato, con il Garante del contribuente istituito dallo Stato per i suoi tributi, con gli Urp della sanità e con le Commissioni miste conciliative, che non fossero chiari i rispettivi compiti, e lo stesso potrà verificarsi con il neo istituito Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale: *quis custodiet custodes?*

Abbiamo visto che lo Statuto affida alla Regione il compito di promuovere la istituzione della rete della difesa civica locale, e in questa direzione si era mosso il difensore civico, promuovendo riunioni periodiche con i difensori civici locali e una Carta per la difesa civica locale (prima edizione 2004). La rete, d'ora in avanti, vedrà riunito il difensore civico regionale con i soli difensori civici delle Province ma poiché, come si legge nella relazione relativa all'anno 2010, a Firenze il servizio di difesa civica provinciale è svolto in convenzione con il difensore civico regionale e a Livorno, Grosseto e Siena manca il difensore civico provinciale, è da mettere in conto un'attività di supplenza del difensore civico regionale. Inoltre,

---

e degli utenti" non fa mai riferimento al difensore civico regionale.

37 Vedi, per tutti, S. BINDI e S. LORENZINI, *La difesa civica cit*, pag 7.

poiché non è stata soppressa la difesa civica nei confronti degli atti dei Comuni, ma solo il suo svolgimento da parte di ciascun Comune col suo difensore civico (che anche la legge regionale n. 19/2009 considerava inopportuno laddove promuoveva e incentivava l'esercizio associato sovracomunale delle funzioni della difesa civica: art. 19, terzo comma), nulla impedisce ai Comuni di prevedere un apposito ufficio in cui raccogliere le domande di assistenza da trasmettere al difensore civico provinciale che, per rispondere, avrà però necessità, non di rado, di recarsi sul posto per illustrare la risposta data e, prima, acquisire le informazioni e la documentazione necessarie.

Ma i problemi si risolvono solo se c'è consenso sull'utilità della figura del difensore civico: consenso che le considerazioni che seguono vorrebbero rafforzare. La giustizia, il servizio giustizia è lento, costoso e non tutela gli interessi semplici, quelli sacrificati dal cattivo funzionamento delle amministrazioni pubbliche: il difensore civico dà (normalmente) risposte in tempi brevi, non costa al cittadino che si rivolge a lui e può agire contro ogni atto o comportamento che comporti cattiva amministrazione, in violazione di diritti soggettivi, interessi legittimi e interessi di fatto.

Il primo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione, ed è questa la seconda considerazione, afferma che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge. Ma, di fatto, un cittadino analfabeta, senza casa, senza lavoro non è uguale agli altri e allora il secondo comma dello stesso articolo 3 affida alla Pubblica Amministrazione il compito di rimuovere gli ostacoli che, *di fatto*, limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini. Questo è il compito della pubblica amministrazione, ma se questa funziona male il compito non viene svolto, l'eguaglianza sostanziale non si realizza, i diritti sociali rimangono una chimera. Il buon funzionamento della pubblica amministrazione costituisce quindi una pre-condizione, non sufficiente certo, ma pur tuttavia necessaria per la realizzazione dello Stato sociale: non c'è giustizia senza efficienza <sup>38</sup>

Nel settore privato il controllo sul buon funzionamento delle aziende lo fa l'imprenditore che ha un suo personale interesse al buon funzionamento dell'azienda. Nel settore pubblico, invece, c'è ugualmente bisogno di efficienza, ma non c'è un naturale interesse dei titolari degli uffici alla buona gestione: tale interesse va pertanto costruito.

Come? Rendendo conveniente ai funzionari pubblici il buon funzionamento dei loro uffici; servono, a questo scopo, disincentivi e sistemi premiali e, a questi fini, l'attività del difensore civico può portare un utile contributo segnalando, sistematicamente (iniziative d'ufficio) e con imparzialità, le disfunzioni rilevate sia agli organi regionali, perché adottino i rimedi adeguati, sia alla società civile, perché

38 Così U. ALLEGRETTI, *Intervento al seminario sul cit. progetto di legge n. 619 e altri*, in Atti del seminario del 29 aprile 1995 cit., pag. 94.

diventi più esigente nei confronti dei funzionari pubblici.

L'elettore, se scontento, si difende col voto; il cliente di un privato si difende cambiando fornitore; l'utente degli uffici pubblici, invece, non ha difesa: il difensore civico costituisce una prima difesa.<sup>39</sup>

---

39 Considerazioni simili si possono leggere nella relazione relativa all'anno 1994.



# La politica regionale in materia di assistenza sociale e sanitaria

Emanuele Rossi, Elettra Stradella

---

SOMMARIO: **1.** Introduzione. Rilevanza del tema e difficoltà nell'individuazione della materia "assistenza sociale" - **2.** La "prima stagione" della legislazione regionale - **3.** La legge toscana n. **72/1999** - **4.** La legislazione statale degli anni **1999-2000** - **5.** La riforma costituzionale del **2001** - **6.** Il nuovo Statuto regionale toscano del **2005** - **7.** La legge toscana n. **41/2005** - **8.** La legge toscana n. **60/2008** - **9.** Il welfare in Toscana dal **2008** ad oggi: le principali linee di intervento - **9.1.** L'affidamento dei servizi - **9.2.** La non autosufficienza - **9.3.** Welfare e immigrazione - **10.** Un "modello" toscano?

---

## **1. Introduzione. Rilevanza del tema e difficoltà nell'individuazione della materia "assistenza sociale".**

Che le politiche in materia di sanità (soprattutto) e di assistenza sociale (meno) siano di assoluta importanza nell'ambito delle politiche complessive di ciascuna Regione italiana, e quindi anche della Toscana, è facilmente dimostrabile attraverso i numeri, ed in particolare quelli delle risorse del bilancio regionale destinate a tali scopi. Per dare soltanto un'idea di ciò che si intende, facendo riferimento a qualche dato significativo, basti ricordare che il bilancio 2010-2012 della Giunta regionale, confermando i numeri del documento di programmazione economica e finanziaria approvato a luglio 2009, indicava in 8 miliardi e 890 milioni di euro la spesa regionale complessiva prevista per il 2010, di cui 6 miliardi e 746 milioni (quindi il 75%) destinati alla sanità e alle politiche sociali. Guardando a dati leggermente meno recenti, e in particolare alla Rilevazione sugli interventi e i servizi dei Comuni singoli e associati per l'anno 2007 (Regione Toscana – Area di Coordinamento Politiche Sociali Integrate), per quanto riguarda la spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli o associati per zone socio-sanitarie, si arriva ad una spesa di 500 milioni di euro, intendendosi le spese per l'erogazione dei servizi e gli interventi socio-assistenziali, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

In Toscana la spesa sanitaria procapite è in linea con la media nazionale, attestandosi su circa 1253 euro.

Dai dati contenuti nella relazione del 2010 della Corte dei conti, risulta d'altra parte che mentre a livello nazionale la crescita della spesa ha registrato un incremento progressivo, in Toscana il tasso di crescita annuale si è stabilizzato intorno al 2,90%. La Regione Toscana è peraltro tra le Regioni italiane che rispettano le indicazioni nazionali sulla spesa sanitaria, essendo sempre stati positivi i risultati raggiunti presso i tavoli ministeriali di monitoraggio della spesa. La spesa sanitaria toscana rappresenta, come si diceva, circa il 75% del bilancio regionale (in termini di importo impegnato) e assorbe più dell'84% delle risorse regionali libere. La Corte dei conti ha inoltre sottolineato, come evidenziato già nel referto di gennaio 2010 relativo al monitoraggio delle Aziende sanitarie (deliberazione sezione controlli n. 1/2010/PRSS del 13 gennaio 2010), che la Toscana ha avviato un processo di complessivo miglioramento dei conti delle aziende ed un contenimento dei costi, seppure minore di quanto preventivato all'inizio del biennio. I costi totali per il 2008 vedevano 7.063,23 milioni di euro, ripartiti in 2.435,98 per il personale, 1.120,46 per acquisto di beni, di cui la metà relativa a prodotti farmaceutici, 2.655,04 per acquisto di servizi, distribuiti tra servizi di medicina di base convenzionata, farmaceutica convenzionata, assistenza specialistica ambulatoriale, assistenza riabilitativa, assistenza ospedaliera, oltre a 851,76 di altri costi vari<sup>1</sup>.

Parallelamente allo sviluppo della spesa, va registrata una progressiva evoluzione delle stesse nozioni di "sanità" e di "assistenza sociale".

Per quanto riguarda la prima, essa indica l'attività funzionale e strumentale alla tutela del diritto alla salute, garantito dall'art. 32 della Costituzione, che tuttavia si riferisce a situazioni giuridiche assai diverse, "in dipendenza della natura e del tipo di prestazione che l'ordinamento costituzionale assicura al bene dell'integrità e dell'equilibrio fisici e psichici della persona umana in relazione ai rapporti giuridici cui in concreto inerisce"<sup>2</sup>. Tale complessità si è accresciuta a seguito dell'evoluzione che ha interessato il concetto di salute nella scienza medica e nella coscienza sociale, data la stretta connessione tra tale concetto e la rilevanza e la percezione di esso nella comunità di riferimento. In tal senso, una volta abbandonata la risalente convinzione che faceva coincidere la salute con lo stato di assenza di malattia e ne limitava, pertanto, la tutela quasi esclusivamente ad interventi di tipo curativo/riparativo, ha cominciato ad affermarsi l'idea che tale nozione si riferisca ad una condizione non soltanto statica dell'individuo, ma anche dinamica e relazionale.

---

1 Si veda Corte dei conti, 5 marzo 2010, sezione regionale di controllo per la Toscana, Relazione allegata alla delibera n. 10/2010.

2 Cfr. Corte cost., sent. n. 455 del 1990, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Ciò ha inevitabilmente esteso l'ambito di azione del diritto, e non soltanto nell'ordinamento italiano: la definizione accolta dall'ONU in sede di Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità individua nella salute "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non consiste soltanto in un'assenza di malattia. Il possesso del migliore stato che è capace di raggiungere costituisce uno dei diritti fondamentali di ogni essere umano". E' evidente, alla luce di tale definizione, come anche il concetto di "sanità" tenda ad espandersi in misura pressoché illimitata, e sia di conseguenza rimessa alle scelte discrezionali realizzate nei diversi ambiti interessati (e tra questi quello regionale è prioritario) la definizione dei confini tra la sanità e gli altri ambiti di intervento pubblico<sup>3</sup>.

Non meno esteso è il concetto di assistenza sociale, che trova riconoscimento nell'art. 38 Cost. quale uno degli ambiti di attività mediante i quali realizzare e dare attuazione ai principi costituzionali fondamentali. Anch'esso risulta difficilmente definibile e circoscrivibile nei suoi contenuti propri: si consideri soltanto come, in forza della previgente formulazione dell'art. 117 Cost. (e fino al trasferimento di funzioni alle Regioni operato nel 1975), l'assistenza sociale veniva distinta dalla beneficenza pubblica, al fine di individuare la titolarità della competenza legislativa: nel senso che la prima materia era di competenza statale, la seconda regionale. A supporto di tale differente attribuzione le prestazioni rientranti nella beneficenza venivano intese rimesse alla discrezionalità di chi erogava (sia in ordine a quali prestazioni erogare, sia ai soggetti destinatari di esse), mentre le prestazioni derivanti dall'assistenza sociale si muovevano in ambiti delimitati a livello costituzionale, essendo comunque tenute nettamente distinte dall'assistenza sanitaria (oltre che, ovviamente, dall'istruzione, dalle politiche del lavoro, ecc. ecc.)<sup>4</sup>.

---

3 Sulla progressiva evoluzione del concetto di "salute", cfr., *ex plurimis*, D. Morana, *La salute della Costituzione italiana*, Milano, 2001; L. Chieffi (a cura di), *Il diritto alla salute allo soglie del terzo millennio*, Milano, 2003; A. Simoncini – E. Longo, *Art. 32*, in R. Bifulco - A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 655 ss.; E. Rossi, A. Di Carlo, *Che cosa intendiamo per "salute"? La prospettiva del costituzionalista*, in E. Stradella (a cura di), *Diritto alla salute e alla "vita buona" nel confine tra il vivere e il morire*, Pisa, 2011, p. 9 ss.

4 Sull'evoluzione di tali concetti, e sulle implicazioni in termini di disciplina e dei diritti da questi derivanti, cfr. *ex aliis* A. Cataldi, *Dall'assistenza ai servizi sociali. Le autonomie in attesa della legge quadro*, Roma, 1982; P. Cavaleri, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei provati. Cento anni di giurisprudenza sulla legge «Crispi»*, Milano, 1992; U. M. Colombo, *Principi ed ordinamento dell'assistenza sociale*, Milano, 1977, pag. 26 ss.; U. De Siervo, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, p. 445 ss.; R. Gianolio – L. Guerzoni – G. P. Storchi, *Assistenza e beneficenza tra pubblico e privato*, Milano, 1980; M. Mazziotti, *L'assistenza nella Costituzione*, in *Quad. Iust.*, 1979, p. 98 ss.; A. Pajno, *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, I, 1993, p. 50 ss.; M. Stipo, *Beneficenza, assistenza e previdenza nei rapporti tra Stato e Regioni*, Roma, 1977; sul rapporto tra beneficenza e assistenza nel suo inquadramento storico e con particolare riferimento alla relazione tra queste nozioni e lo sviluppo del terzo settore in Italia, cfr. P. Addis, *Dalla carità all'impresa sociale*, in M. Campedelli - P. Carrozza - L. Pepino

Proprio questo riferimento fa comprendere come la materia dell'assistenza sociale abbia vissuto un'epoca di definizione di tipo allusivo ovvero evocativo, in assenza di un quadro normativo che ne stabilisse con sufficiente chiarezza la linea di confine rispetto ad altre materie o ambiti di intervento. A risolvere tale incertezza non ha certo contribuito il legislatore, almeno fino alla fine degli anni Novanta: è infatti soltanto con l'art. 128 del decreto legislativo n. 112/1998 che sono stati definiti i *servizi sociali*, intendendo con essi "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate dal sistema di amministrazione della giustizia". Tale definizione presuppone ed insieme si fonda sulla differenza tra tali servizi rispetto a quelli *sanitari* (definiti dall'art. 1 della legge n. 883/1978 come l'insieme di attività volte alla "promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzioni di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio"): ma con ampi margini di incertezza sia con riguardo agli esatti confini tra gli uni e gli altri, sia più in generale con riferimento all'individuazione dell'ambito proprio dei servizi sociali (quali sono "le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita"?), sia -volendo- al profilo problematico costituito dalla domanda se l'ambito dell'assistenza sociale sia del tutto sovrapponibile a quello dei *servizi*.

Per giungere ad un momento di chiarificazione concettuale sul piano normativo si è dovuto attendere l'approvazione, da parte del Parlamento nazionale, di una legge quadro sull'assistenza: anche prima di tale data, tuttavia, le Regioni erano intervenute con apposite leggi, approvate nell'ambito della competenza concorrente loro attribuita e sulla base dei principi fondamentali tratti dalla legislazione statale di settore. In merito a quest'ultima, la legge n. 382/1975 aveva infatti disposto il trasferimento alle Regioni della potestà legislativa anche in relazione alle materie di beneficenza pubblica, assistenza sanitaria, assistenza scolastica; il successivo decreto n. 616/1977 ha attuato tale trasferimento facendo rientrare nel concetto di beneficenza pubblica «tutte le attività che attengono, nel caso della sicurezza sociale, alla predisposizione di servizi ... a favore di singoli o di gruppi qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate» (art. 22).

---

(a cura di), *Diritto di welfare*, Bologna, 2010, p. 345 ss.

## **2. La “prima stagione” della legislazione regionale**

In forza dell'approvazione del decreto del 1977 si aprì dunque una prima stagione di leggi regionali che disciplinavano la materia del welfare e dei servizi sociali, con la possibilità per le Regioni stesse di “operare autonome scelte programmatiche e organizzative, fondamentali per disegnare i primi sistemi di welfare regionali”<sup>5</sup>. La Toscana era peraltro intervenuta già immediatamente prima dei trasferimenti del 1977 con la legge n. 15 del 1976, con cui aveva operato “*Interventi in materia di assistenza sociale e delega delle funzioni agli ee.ll.*”. Tale legge, d'altra parte, appare piuttosto omogenea rispetto a quelle approvate dalle altre Regioni, anche fino agli anni Ottanta, per il riordino complessivo del sistema assistenziale, in quanto tutte tesero a prendere le distanze dalle scelte generali contenute nel decreto n. 616, sia per quanto riguardava principi e criteri ispiratori del sistema di welfare, sia sul versante organizzativo e dell'esercizio delle funzioni. Senza entrare in questa sede nel dettaglio delle singole previsioni di legge, si ricorda come, dal punto di vista organizzativo, esse miravano essenzialmente a rafforzare le funzioni regionali di indirizzo, coordinamento e verifica dell'attività socio-assistenziale svolta sul territorio, nonché la funzione di programmazione e organizzazione dei servizi (art. 14 della l. n. 15/1976).

In Toscana, inoltre, intervenne la legge n. 42/1992 “*Esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale*” - che può ancora farsi rientrare nella prima stagione attuativa del trasferimento di funzioni - introducendo, tra l'altro, un elemento sicuramente caratterizzante in termini generali le prime leggi regionali sul welfare, ma che sarebbe diventato nel corso degli anni un valore portante e costitutivo delle scelte toscane in particolare: il coinvolgimento dei soggetti privati appartenenti al c.d. terzo settore nella realizzazione degli obiettivi del sistema di assistenza e nella gestione ed erogazione dei relativi servizi. Basti pensare all'art. 1, c. 3 della legge in questione, ove si stabilisce che “La Regione Toscana riconosce la particolare importanza dell'attività del volontariato nel settore dell'assistenza sociale, ne favorisce lo sviluppo e ne agevola la partecipazione al perseguimento delle finalità stabilite nella presente legge”.

Per quanto riguarda l'ambito sanitario, fu approvata la legge regionale n. 49/1994 (“*Norme per il riordino del Servizio Sanitario Regionale*”), in attuazione del decreto legislativo n. 502/1992, con la quale furono costituite le aziende USL e le aziende ospedaliere, disciplinando i relativi aspetti organizzativi e introducendo criteri di integrazione tra le funzioni sanitarie e quelle di assistenza sociale, di competenza degli enti locali.

---

5 Si veda su questo E. Vivaldi, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. p. 63 ss.

### 3. La legge toscana n. 72/1997.

Di importanza centrale fu, successivamente, la legge regionale 3 ottobre 1997 n. 72, contenente norme finalizzate alla “*Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità*”, anche mediante il “riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati”. Con tale legge, come previsto all’art. 1, la Regione intendeva “promuovere e coordinare gli interventi di politica sociale, anche con apposite reti di protezione sociale, attraverso la loro integrazione con quelli sanitari, con quelli relativi alla casa, al lavoro, alla mobilità, alla formazione, all’istruzione, all’educazione, al diritto allo studio, alla cultura, alla ricerca, al tempo libero e a tutti gli altri interventi finalizzati al benessere della persona ed alla prevenzione e rimozione delle condizioni di disagio sociale”.

Il tema dominante della legge in questione è perciò costituito, come si evince chiaramente dalla disposizione iniziale richiamata, dall’integrazione: l’obiettivo primario consisteva indubbiamente nella costruzione di un *sistema integrato*, sia come connotato necessario del sistema in sé considerato (per superare cioè logiche di frammentazione e di inorganicità), sia con riguardo agli altri servizi che hanno come obiettivo diretto la persona (in primo luogo perciò la sanità, ma anche l’istruzione, la cultura, ecc.). Ciò che sembra aver colto in tal modo la Regione, con tale legge, è la necessità di forzare, nell’impossibilità di superarla del tutto, la distinzione operata in ordine al riparto di competenze ma, soprattutto, alla tradizionale e quasi storica distanza tra “sanità” e “sociale”, come anche tra ciascuna di esse e gli altri ambiti di intervento per la tutela dei diritti sociali. Ed è una logica che si rivelerà una prospettiva vincente, anche in ambito nazionale, seppure con molte difficoltà e lentezze in ordine alla sua effettiva realizzazione<sup>6</sup>.

Per ottenere tale obiettivo di fondo, la legge enfatizza in modo particolare una metodologia di tipo programmatico: la programmazione viene individuata infatti come lo strumento mediante il quale favorire la realizzazione di processi di integrazione e attraverso cui definire gli interventi e le risorse (finanziarie e non solo) disponibili. Tale programmazione si articola sul livello regionale (mediante la previsione di un Piano sociale regionale, attraverso il quale ripartire le risorse del fondo regionale per l’assistenza sociale; coordinarne e verificarne l’attuazione; promuovere, indirizzare e coordinare il sistema informativo) e quello zonale (attribuendo al Piano di zona la definizione dei programmi e dei progetti di intervento dei Comuni, della Provincia e degli altri soggetti pubblici o privati selezionati in sede di conferenza di zona).

---

<sup>6</sup> Sottolinea la natura anticipatoria della legge toscana rispetto alla successiva legge statale n. 328/2000, E. Ferioli, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino, 2003, spec. p. 249 ss.; per una analisi comparata dei due provvedimenti normativi cfr. A. Raffaelli, *Confronto tra la legge regionale n. 72/1997 e la legge n. 328/2000 alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. Rossi (a cura di), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, Padova, 2004, p. 11 ss.

Sotto l'aspetto organizzativo, la legge individua nel Comune l'ente cui è attribuita la generalità delle competenze amministrative nell'ambito dell'assistenza sociale: questo può tuttavia decidere di attribuirne la gestione alle aziende unità sanitarie locali mediante delega con conseguente finanziamento. Le U.S.L. provvedono invece, sulla base di competenza propria e non delegata, alla gestione delle attività sanitarie e di quelle socio-assistenziali a rilievo sanitario. Il distretto socio-sanitario viene infine individuato dalla legge come la sede di organizzazione, integrazione, erogazione dei servizi sociosanitari e socio-assistenziali dei Comuni e delle U.S.L.

Altri aspetti rilevanti della legge n. 72 sono costituiti dalla centralità della famiglia come destinataria delle politiche d'intervento pubbliche, e dal coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore soprattutto nell'erogazione dei servizi, quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo sociale.

Si tratta, in conclusione, di una legge che definisce con chiarezza i pilastri del welfare che si voleva realizzare: un sistema fondato sulla logica della programmazione, con l'ente comunale quale soggetto protagonista della costruzione di reti nelle quali coinvolgere i soggetti privati ed in particolare quelli del terzo settore, e con l'obiettivo di realizzare un'integrazione effettiva ed efficace tra interventi sociali e sanitari, oltre che con gli altri aventi diretto riferimento alla persona.

Un modello che ha trovato orecchi attenti, come subito si dirà, nel legislatore nazionale.

#### **4. La legislazione statale degli anni 1999-2000.**

La prima legge organica nazionale sull'assistenza è stata, come noto, la legge 8 novembre 2000 n. 328, che ha dettato norme "per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali": ed è una legge che ha ripreso su scala nazionale molti degli aspetti più rilevanti della legge toscana del 1997.

Se consideriamo, prima ancora che il testo legislativo, i lavori parlamentari preparatori, si colgono con chiarezza i problemi cui il legislatore si proponeva di dare soluzione: un'organizzazione e gestione dei servizi modellata su categorie rigide di destinatari, "non considerando quindi le differenze di età, di sesso, di reddito, di collocazione geografica tra persone, (e) rendendo così aleatorio il concetto di giustizia sociale"; una configurazione degli interventi in termini di servizi soltanto per una percentuale minima della spesa sociale, mentre per la maggior parte essi venivano realizzati mediante trasferimenti economici, così di fatto contribuendo a ratificare anziché superare l'esclusione sociale. Un'altra criticità evidenziata concerneva il centralismo del modello di erogazione dei servizi: sistema che veniva ritenuto contrastante con la logica della decentralizzazione e dell'attribu-

zione delle responsabilità di intervento al soggetto localmente più vicino, vale a dire il Comune. Ultimo, ma non certo in ordine di importanza, aspetto critico era costituito dalla considerazione che i servizi in questione venivano attuati per “segmenti” non coordinati e con gestioni non comunicanti fra loro: la strada dell’integrazione, in questo contesto, risultava un obiettivo lontano e difficile da realizzare, specie con riguardo al raccordo tra prestazioni sociali e sanitarie, sebbene fosse condivisa l’esigenza di offrire prestazioni integrate.

Queste ragioni sono alla base delle soluzioni offerte dalla legge n. 328/2000, nonché del quasi coevo decreto legislativo 19 giugno 1999 n. 229 (contenente la riforma-*ter* della Sanità, nota anche come riforma Bindi), il quale tentò di sancire a livello normativo l’obiettivo dell’integrazione sociosanitaria, definendo le prestazioni ad esse connesse “tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione”, e distinguendo tra prestazioni sanitarie a rilevanza sociale (vale a dire le attività finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite e acquisite) e prestazioni sociali a rilevanza sanitaria (ovvero sia le attività del sistema sociale che hanno l’obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute). Lo stesso decreto legislativo individuò inoltre nel Distretto la sede in cui assicurare i servizi di assistenza primaria relativi alle attività sanitarie e sociosanitarie, nonché il coordinamento delle proprie attività con quella dei dipartimenti e dei servizi aziendali, inclusi i presidi ospedalieri, inserendo organicamente tali attività nel Programma delle attività territoriali. Infine, veniva attribuito alle Regioni il compito di definire le modalità dell’integrazione dell’attività assistenziale delle aziende sanitarie nella programmazione regionale e di individuare le forme della collaborazione con le unità sanitarie locali in rapporto alle esigenze assistenziali dell’ambito territoriale di riferimento.

Integrando queste riforme, la legge n. 328/2000 ha iniziato un processo (che si è poi sviluppato mediante gli atti applicativi della stessa) basato in primo luogo sul principio di fondo della necessaria integrazione, individuando i servizi sociali come “interventi per garantire la qualità della vita”, in linea di continuità evidente con la legge toscana.

Un altro asse portante della riforma è consistito dalla valorizzazione del metodo della programmazione, con un coinvolgimento in esso dei soggetti privati non profit. Più in generale la scelta della legge è stata a favore di un sistema misto pubblico-privato, mediante l’attribuzione agli enti pubblici di una responsabilità in ordine alla programmazione ed alla organizzazione dei servizi ed il coinvolgimento dei secondi (con specifico riguardo ai soggetti del c.d. terzo settore) oltre

l'ambito "tradizionale" dell'erogazione.

Anche in forza di un modulo immaginato a "rete", la legge mirava a trasformare gli interventi sociali da trasferimenti monetari a un sistema (integrato) di trasferimenti monetari e servizi alle persone, ed insieme da prestazioni rigide e predefinite a prestazioni flessibili e diversificate, basate su progetti personalizzati e rispondenti alle risorse presenti sul territorio. Tutto questo va ad integrare e definire l'obiettivo di fondo perseguito dalla legge: il superamento del concetto di assistenza come insieme di politiche finalizzate a contrastare l'esclusione sociale a vantaggio di una concezione della stessa come insieme di interventi atti a promuovere l'inclusione sociale.

A fronte di tali linee di continuità tra l'intervento nazionale e quello regionale toscano precedente, non possono tuttavia essere dimenticate le differenze, in particolare relative all'accoglimento del principio universalistico da parte della legislazione nazionale (come recita l'art. 2, "il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità"), che supera l'impostazione di tipo categoriale della legislazione regionale toscana (per la quale gli interventi socio-assistenziali sono rivolti a coloro che "versino nelle condizioni di disagio e rischio sociale, di sofferenza e di emarginazione").

E' questo l'aspetto di maggior rilievo cui la legislazione regionale toscana avrebbe dovuto prontamente adeguarsi, se non fossero intervenute nel frattempo riforme costituzionali che hanno contribuito a rendere più articolato il quadro di riferimento.

## **5. La riforma costituzionale del 2001.**

Pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 328/2000, infatti, il quadro costituzionale è significativamente mutato, a seguito dell'approvazione e successiva entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V, realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001. In forza del nuovo art. 117 della Costituzione, come a tutti noto, la materia dell'assistenza sociale, non essendo espressamente attribuita alla legislazione esclusiva statale né essendo ricompresa tra le materie di competenza concorrente, è stata attribuita alla competenza legislativa regionale residuale<sup>7</sup>, ed a quella prioritariamente comunale per quanto attiene alla competenza amministrativa<sup>8</sup>.

---

7 Cfr. Corte cost., sent. n. 427/2004, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

8 Sull'assistenza sociale come ambito privilegiato per lo studio delle trasformazioni istituzionali dopo la riforma costituzionale del 2001, e sull'evoluzione in questo contesto del ruolo statale, cfr. A. Marzanati, *Il ruolo dello Stato nel policentrismo repubblicano*, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008, p. 257 ss.

Ciò ha posto il problema della sorte della legge quadro statale, in relazione alla quale erano state formulate tre possibili ipotesi: o considerare le disposizioni della stessa alla stregua di norme cedevoli, destinate a rimanere in vita -in base al principio di continuità- fino al momento in cui le Regioni avessero provveduto con proprie leggi a disciplinare la materia; oppure ritenere che quanto stabilito dalla legge n. 328/2000, relativamente almeno a quanto di essa si potesse configurare come individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, dovesse mantenersi in vita sulla base della previsione della lettera *m*) del comma 2 del richiamato art. 117 della Costituzione; ovvero infine ritenere che quelle disposizioni della legge n. 328/2000 che si ponevano in stretta correlazione/attuazione dei principi costituzionali, richiedendo una unitarietà di fondo nella disciplina legislativa, anche regionale, dovessero considerarsi vigenti ed operanti anche nei confronti della legislazione regionale<sup>9</sup>.

La soluzione che si è affermata, anche in forza della giurisprudenza della Corte costituzionale, è stata nel senso della cedevolezza della normativa statale, essendo alle Regioni riconosciuto un margine consistente di autonomia nella definizione dei propri sistemi di erogazione delle prestazioni assistenziali<sup>10</sup>.

9 Sul rapporto tra la legge quadro del 2000, il successivo intervento del legislatore di revisione costituzionale, con particolare riferimento alla questione della determinazione dei livelli essenziali *ex art.* 117, c. 2, lett. *m*), numerosi sono i contributi esistenti; si richiamano in questa sede i saggi contenuti in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., e in particolare F. Pizzolato, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, p. 309 ss., C. Buzzacchi, *Cittadinanza e Liveas*, p. 345 ss., e S. La Porta, *Liveas e posizioni giuridiche soggettive degli utenti*, p. 393 ss. Sulla procedura prevista dalla legge n. 328, cfr. F. Dal Canto, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza sociale*, in E. Rossi (a cura di), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, cit., spec. p. 159 ss.

10 La soluzione che si afferma è appunto quella di ritenere che, appartenendo il settore socio-assistenziale, a seguito della riforma costituzionale del 2001, alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie, i legislatori regionali non siano più tenuti ad osservare i principi contenuti nella legge quadro, cfr. E. Ferioli, *op. cit.*, spec. p. 135 ss., che ricorda peraltro come tale soluzione fosse già stata autorevolmente sostenuta prima della entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, tra gli altri da U. De Siervo, *Volontariato, stato sociale e nuovi diritti*, in L. Brusciuglia, E. Rossi (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, spec. p. 47, e A. Mattioni, *Salute e assistenza. Rapporti tra "livelli di governo" dopo la recente revisione costituzionale*, in R. Balduzzi, G. Di Gaspare (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, spec. p. 51. La natura "cedevole" della legge n. 328 troverebbe peraltro fondamento nella giurisprudenza costituzionale che già aveva delineato i contorni del fenomeno della "cedevolezza" (in particolare, Corte cost., sent. n. 13/1974, e sent. n. 28/1976). Per lo specifico ruolo della Corte nella definizione delle competenze con riguardo alla integrazione sociosanitaria si veda il contributo di F. Scarlatti, *La suddivisione delle competenze legislative ed il ruolo della Corte costituzionale: il caso dell'integrazione sociosanitaria*, in P. Bianchi (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, Pisa, 2006, p. 71 ss. Una analisi dettagliata del rapporto tra disposizioni contenute nella legge n. 328 e vincoli all'intervento del legislatore regionale si può rintracciare in G. Guiglia, *Il diritto all'assistenza sociale nella prospettiva multilivello*, Padova, 2005, p. 163 ss., e in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge 328/2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V*,

D'altra parte occorre ricordare ed avere sempre presente che in questo ambito vengono in gioco diritti fondamentali della persona (il diritto all'assistenza e più in generale il diritto alla salute inteso in senso ampio, secondo l'indirizzo giurisprudenziale e dottrinale assolutamente consolidato): e poiché sulla garanzia dei diritti fondamentali il rispetto del principio di eguaglianza non può soffrire né limitazioni né deroghe, neppure in ragione di appartenenze territoriali, una netta differenziazione tra Regione e Regione potrebbe avere conseguenze proprio in ordine alla necessità di analoghe condizioni di tutela di detti diritti. A tal fine, la previsione costituzionale di una competenza legislativa statale in ordine alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale tende a rispondere a detta esigenza, nel tentativo di trovare un equilibrio ragionevole tra tutela della parità di trattamento e riconoscimento della differenziazione in ragione del territorio e dell'autonomia politica delle Regioni. Tale previsione implica tuttavia il riconoscimento che la tutela dei diritti (in generale, e di quelli di cui qui si parla in particolare) è competenza diffusa, essendo ormai del tutto superata la concezione cara al costituzionalismo classico che attribuiva allo Stato il monopolio della tutela dei diritti. Il modello pluralistico, inscritto con puntualità nella Costituzione del 1948, trova in tal modo una sua attuazione ed espansione (si potrebbe dire: un'interpretazione estensiva), nella sua necessaria combinazione con il principio di parità di trattamento tra le persone (e non solo tra i cittadini, come ci ricorda la Corte costituzionale<sup>11</sup>).

## **6. Il nuovo Statuto regionale toscano del 2005.**

In forza delle riforme costituzionali, ed in particolare di quelle operate con la legge costituzionale n. 1/1999, la Regione Toscana ha approvato un nuovo Statuto regionale (11 febbraio 2005), che ha sostituito quello precedente approvato con legge (statale) 22 maggio 1971 n. 343. Può essere questa l'occasione per verificare se ed in che misura alcuni degli aspetti del modello di welfare toscano sono stati definiti al livello della massima fonte normativa regionale.

Qualche indicazione, al riguardo, può trarsi dai primi articoli, ed in particolare dagli articoli 3 e 4. Nel primo vengono definiti i "Principi generali", e tra essi si legge che "la Regione opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona e dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani"; ed inoltre che la stessa "sostiene i principi di

---

Milano, II ed., 2007.

11 Sulla necessaria garanzia del diritto alla salute, o perlomeno del suo nucleo essenziale, anche agli stranieri comunque presenti sul territorio dello Stato, cfr. Corte cost. n. 252/2001 e, da ultimo, n. 269/2010 (decisione emessa proprio nei riguardi della legge regionale toscana in materia di tutela degli immigrati). Su tale ultima pronuncia v. *infra*.

sussidiarietà sociale ed istituzionale; opera per l'integrazione delle politiche con le autonomie locali; riconosce e favorisce le formazioni sociali ed il loro libero sviluppo”.

Non è possibile trarre da questi principi, assai generali e talvolta ripetitivi di previsioni costituzionali<sup>12</sup>, molte indicazioni per la definizione di un “modello”. Può tuttavia rilevarsi come l'obiettivo del “pieno sviluppo della persona” e la garanzia della sua dignità e dei suoi diritti induca a ritenere che la tutela dei diritti sociali costituisca una priorità (se non *la* priorità) dell'azione regionale; ed in secondo luogo, e soprattutto, come vengano affermati e sanciti i principi di sussidiarietà (nella sue due classiche dimensioni: qui definite “sociale ed istituzionale”, ma che significano orizzontale e verticale) e di integrazione. Sebbene infatti quest'ultimo principio venga riferito al rapporto con le autonomie locali (“opera per l'integrazione delle politiche con le autonomie locali”), non è difficile interpretare che il fine complessivo è l'integrazione delle politiche, da intendersi a tutti i livelli, ed anche nei rapporti con le autonomie locali. Sarebbe infatti fuori di logica che l'integrazione tra le politiche nella dimensione regionale avvenisse a livello verticale e non anche orizzontale!

#### **7. La legge toscana n. 41/2005.**

Sulla base del nuovo quadro costituzionale, come interpretato dalla Consulta, e recependo le indicazioni contenute nella legge nazionale n. 328/2000, la Regione Toscana ha operato per ridefinire e ridisciplinare la materia dell'assistenza sociale e sociosanitaria, approvando la legge regionale n. 41 del 24 febbraio 2005, contemporaneamente ed in coordinamento con la revisione della propria normativa in materia sanitaria, realizzata mediante una legge che significativamente porta la stessa data ed un numero soltanto di differenza (legge 24 febbraio 2005 n. 40).

Con la legge n. 41/2005 si è realizzata dunque, per la Toscana, l'assunzione della competenza legislativa in materia di “assistenza sociale”: detta legge, approvata dal Consiglio regionale con un consenso che è andato oltre i confini della maggioranza, ha da un lato recepito alcune delle più significative innovazioni contenute nella legge quadro nazionale, recuperando al contempo alcune soluzioni già sperimentate in base alla precedente legge n. 72/1997 e normando infine alcune prassi particolarmente innovative che erano state sperimentate negli anni precedenti (quali ad esempio il sistema della programmazione sociale e l'esperienza delle Carte di cittadinanza).

---

12 Tanto che, come noto, la Corte costituzionale li ha ritenuti privi di efficacia giuridica, riconoscendo ad essi “carattere non prescrittivo e non vincolante”, e svolgendo “una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”: sentt. n. 372, 378 e 379 del 2004.

Tra gli elementi più significativi che meritano di essere rilevati, va sottolineato in primo luogo il tentativo, apprezzabile nelle soluzioni individuate, di definire con chiarezza le responsabilità dei soggetti istituzionali (Regioni ed enti locali) nella programmazione e nell'organizzazione dei servizi, ed il necessario coinvolgimento delle diverse espressioni del terzo settore (dal volontariato alla cooperazione sociale, dall'associazionismo agli altri soggetti privati senza scopo di lucro) sia nella fase della progettazione come in quella della erogazione, attraverso strumenti finalizzati a garantire la qualità della prestazione. A tale ultimo scopo la legge estende all'ambito dei servizi sociali l'istituto dell'*accreditamento* (già sperimentato in ambito sanitario), che integrando l'autorizzazione (istituto finalizzato all'espressione del consenso da parte dell'amministrazione allo svolgimento di una determinata attività di erogazione di servizi sociali da parte del soggetto autorizzato), risponde all'obiettivo di garantire ai cittadini una prestazione qualitativamente adeguata a standard preventivamente definiti, e vale a riconoscere la rispondenza dell'attività privata ad un interesse della collettività, allargando in tal modo la possibilità di scelta per l'utente in ordine ai soggetti erogatori cui rivolgersi per ricevere le prestazioni richieste.

Un altro aspetto meritevole di considerazione è la previsione di strumenti per il monitoraggio e la conseguente valutazione del sistema, attraverso la miglior definizione delle competenze dell'apposito Osservatorio sociale regionale, da articolare su base provinciale.

Sul versante dei soggetti destinatari dei servizi, la legge recepisce l'approccio universalistico delle prestazioni già sancito dalla legge quadro nazionale, individuando al contempo alcuni soggetti quali destinatari privilegiati: tali sono i minori, gli anziani, i disabili, gli immigrati e le persone a rischio di disagio sociale. La famiglia è valorizzata come risorsa ed insieme viene tutelata quale soggetto destinatario di apposite politiche<sup>13</sup>.

Si tratta in definitiva di una legge che contribuisce a dare un assetto razionale al modello di *welfare* sul quale la Regione si è da anni orientata, confermando la scelta per un modello di *welfare* municipale e di *welfare mix* coerente con il nostro assetto costituzionale e con alcuni dei principi contenuti nel nuovo Statuto regionale.

Quasi di pari passo con il percorso che ha condotto all'approvazione delle due leggi del 2005, la Regione Toscana ha avviato negli stessi anni un percorso di sperimentazione mediante la realizzazione di quella che è stata chiamata la "Società della salute": questo modello, indicato per la prima volta nel Piano sanitario regionale 2002-2004, è oggetto di sperimentazione secondo quanto previsto dal

---

13 Si veda su questo F. Cecamore, *Le politiche regionali di sostegno alla famiglia*, in P. Bianchi (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, cit., p. 133 ss.

Piano sanitario regionale 2005-2007, si configurava (e si configura tutt'ora) come un Consorzio pubblico senza scopo di lucro, i cui titolari sono le Aziende sanitarie locali e i Comuni<sup>14</sup>. Essa nasce con l'obiettivo di costituire un nuovo soggetto organizzativo a livello territoriale cui è affidata la cura della salute intesa in senso ampio, ed ha tra gli scopi la valorizzazione dell'apporto delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore nell'individuazione dei bisogni di salute e nel processo di programmazione; la garanzia della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni; il controllo e la certezza dei costi; l'universalismo e l'equità. L'integrazione sociosanitaria e la prevenzione costituiscono due riferimenti fondamentali per la realizzazione del modello.

Per realizzare tali obiettivi complessivi, al Comune vengono attribuite funzioni di programmazione e di controllo, ma anche di compartecipazione al governo del territorio finalizzato ad obiettivi di salute, allo scopo di meglio realizzare l'integrazione tra assistenza sociale e assistenza sanitaria, ma anche tra questi ambiti e le

---

14 La natura giuridica delle società della salute è stata peraltro al centro di una discussione, ancora aperta, sorta in seguito alla sentenza n. 326 del 17 novembre 2010 con cui la Corte costituzionale ha respinto il ricorso della Regione Toscana contro quelle disposizioni della legge finanziaria 2009 che prevedevano la "soppressione dei Consorzi di funzioni tra gli enti locali", con conseguente assunzione da parte dei Comuni "delle funzioni già esercitate dai Consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi Consorzi di tutti i rapporti giuridici". La sentenza in effetti non entra specificamente nella natura giuridica delle Società della salute; inoltre, a seguito di due interventi della Corte dei conti (in particolare della sezione regionale Piemonte, delibera n. 101/2010, e della sezione regionale di controllo Lombardia, parere n. 125 del 3 marzo 2011), sull'interpretazione della disposizione della legge finanziaria con riferimento al momento a partire dal quale avrebbero dovuto essere soppressi i Consorzi di funzioni – il 2011, e, per tutti gli anni a seguire, a seconda dei singoli casi, al momento di rinnovo del rispettivo Consiglio, con efficacia dalla data del rinnovo medesimo – si è ulteriormente ritenuto di consolidare la struttura delle SdS e di proseguire nella loro implementazione, in attesa di eventuali chiarimenti normativi a livello statale. Contemporaneamente, altre due deliberazioni della Corte dei conti intervengono per fornire chiarimenti soprattutto con riguardo all'utilizzo di forme associate per la gestione di attività sociali. Con la deliberazione 118/2010, la Corte dei conti della Campania, interpretando letteralmente la disposizione oggetto del ricorso alla Corte costituzionale, aveva ritenuto che ci fosse piena equiparazione tra i Consorzi di servizi assistenziali derivanti dalla legge 328/2000, e i Consorzi di funzioni da sopprimere. I giudici contabili del Lazio, con la delibera 15 del 2011, che pare la più interessante e suscettibile di interpretazioni capaci di incidere anche sulla situazione toscana delle Società della salute, hanno operato una distinzione tra Consorzi di funzioni e di servizi, definendo in quali casi i Consorzi esistenti possono continuare a sopravvivere e a prestare attività. Si tratta di una differenziazione fondata su valutazioni di tipo sostanzialistico e oggettivo, relative alla attività concretamente svolta. Costituirebbe così "funzione" l'attività che si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della P.A., ovvero la cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento di uno scopo individuato dalla legge. Rientrerebbero invece nelle attività proprie dei Consorzi di servizi quelle che si concretizzano nella erogazione di un servizio alla collettività, quali quelli prestati in attuazione di diritti sociali costituzionalmente garantiti, che possono peraltro essere accompagnate dall'esercizio di funzioni amministrative strumentali alla organizzazione e al funzionamento del soggetto giuridico in questione.

altre politiche di competenza dell'ente locale, in funzione del miglioramento della salute complessivamente intesa e del benessere sociale della popolazione.

L'elemento di maggiore novità è costituito da un lato dalla previsione di un Piano integrato di salute, da realizzare in ogni Società della salute, nel quale delineare in primo luogo il profilo epidemiologico delle Comunità locali, definire successivamente gli obiettivi di salute e benessere con i relativi standard qualitativi e quantitativi, per poi individuare le azioni, le risorse e la rete dei servizi e degli interventi attivati sul territorio.

La sperimentazione, che è stata avviata mediante adesione volontaria, ha visto il costituirsi di diciotto Società della salute nelle varie zone della Toscana, le quali hanno riguardato territori abitati da oltre il 60% della popolazione complessiva. Dopo tale periodo è stata condotta un'attività di verifica dei risultati che ha indotto il legislatore regionale a considerare superata positivamente la fase della sperimentazione per dare luogo all'avvio della fase a regime.

### **8. La legge toscana n. 60/2008.**

La più recente legge toscana (10 novembre 2008 n. 60, che modifica la legge n. 40/2005, *Disciplina del servizio sanitario regionale*) chiude dunque in certa misura il cerchio della sperimentazione avviata e realizzata, dando ulteriore e decisivo impulso al processo di integrazione, e mira quindi a consolidare il modello di *welfare* toscano.

Un primo aspetto qualificante è costituito dall'enfasi che all'integrazione viene attribuita nella fase della programmazione. Superando la previsione legislativa precedente, la legge del 2008 individua un unico strumento di programmazione a livello regionale: non si parla più infatti di programmazione sanitaria bensì di "programmazione sanitaria e sociale integrata"; di conseguenza, non esiste più il Piano sanitario regionale bensì il "Piano sanitario e sociale integrato regionale", quale "atto unico di programmazione regionale che comprende l'assistenza sanitaria, sociale e socio-sanitaria integrata". Analogamente avviene a livello locale: gli strumenti della programmazione zonale vengono sostituiti da un unico strumento, sul quale -come detto- si era realizzata la sperimentazione, vale a dire il Piano integrato di salute, quale "strumento di programmazione integrata delle politiche sanitarie e sociali a livello di zona-distretto". Sulla base di esso deve poi essere predisposto il piano attuativo locale.

Ma l'integrazione non è limitata alla fase della programmazione: la legge infatti, recependo gli esiti della sperimentazione, istituisce la "società della salute" quale "modalità organizzativa di un ambito territoriale di zona-distretto costituita in forma di Consorzio tra l'azienda sanitaria locale ed i comuni per l'esercizio

associato delle attività sanitarie territoriali, socio-sanitarie e sociali integrate”. A questo nuovo strumento organizzativo viene demandato il compito di favorire “la piena integrazione delle attività sanitarie e socio-sanitarie con le attività assistenziali di competenza degli enti locali”, assicurando altresì “il governo dei servizi territoriali e le soluzioni organizzative adeguate per assicurare la presa in carico integrata del bisogno sanitario e sociale e la continuità del percorso diagnostico, terapeutico e assistenziale”.

Volendo operare qualche, pur minimo, approfondimento sull’istituzione delle Società della salute come elemento centrale e, per così dire, simbolico di un modello di welfare orientato all’integrazione e alla personalizzazione delle politiche e dei servizi, sicuramente possono essere messi in evidenza tre aspetti caratterizzanti e sui quali sembrano peraltro giocarsi le prospettive di sviluppo del sistema nel suo complesso: le scelte di tipo giuridico-istituzionale relative alla organizzazione e al funzionamento delle Società della salute; il ruolo della integrazione socio-sanitaria; e il ruolo che nel sistema delineato dal legislatore regionale esercitano i soggetti del terzo settore.

Partendo dal primo aspetto, sicuramente la legge n. 60 rappresenta quella che è stata definita una “rivoluzione copernicana” per le Società della salute<sup>15</sup>, nel senso di una profonda ristrutturazione e di un ripensamento dell’articolazione legalmente stabilita degli organi. Infatti, se si ravvisa da un lato una certa continuità per quanto attiene modalità di funzionamento e competenze della Conferenza regionale delle SDS, cioè l’organismo attraverso il quale esse contribuiscono alla definizione delle politiche socio-sanitarie regionali, e si ribadisce, come già sottolineato, la natura giuridica di consorzio pubblico di tali soggetti, d’altra parte la legge indica i nuovi organi necessari delle Sds, stabilendone, ed in questo modo istituzionalizzandole, le relative funzioni. Si tratta in particolare dell’assemblea dei soci, della giunta esecutiva, del presidente, del direttore e del collegio sindacale, tra i quali un particolare rilievo è assegnato alla assemblea dei soci, con compiti di indirizzo, di elezione della giunta e del presidente, nonché di approvazione dei più importanti documenti di spettanza della Sds, quali il già citato Piano integrato di salute (Pis), la relazione annuale sullo stato di salute, il bilancio preventivo annuale e pluriennale e il rendiconto di gestione. Va comunque evidenziato che l’approvazione di tutti gli atti di programmazione è sottoposta al parere dei Consigli comunali dei Comuni che aderiscono alla relativa Sds, e i bilanci e i regolamenti sono trasmessi ai Consigli suddetti in seguito alla avvenuta approvazione.

Le innovazioni apportate dalla legge n. 60, e tra queste sicuramente su tutte l’introduzione dell’Assemblea dei soci, organo precedentemente non previsto e infatti assente anche dagli atti costitutivi delle varie Sds, con tutto quello che

---

15 Cfr. P. Bianchi – A. Bonomi, *Gli aspetti giuridici e istituzionali delle società della salute*, in M. Campedelli – P. Carrozza – E. Rossi, *Il nuovo welfare toscano: un modello? La sanità che cambia e le prospettive future*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 195 ss.

ne conseguiva in termini di diversa attribuzione di competenze agli altri organi contemplati dai relativi Statuti, ed in particolare alla Giunta, hanno determinato l'aprirsi di un nuovo processo di codificazione statutaria da parte delle Sds e la Costituzione di "nuove" Società della salute con le caratteristiche delineate dalla legge del 2008, e, soprattutto, con la valenza giuridica ad esse attribuita dalla legge che le include a tutti gli effetti nel modello di organizzazione, programmazione e gestione della salute e dei diritti sociali della Regione Toscana.

Il secondo profilo da prendere in considerazione è quello della integrazione socio-sanitaria, che, come in parte accennato, ha rappresentato, per lo meno a partire dal Piano sanitario regionale 2002-2004 e quindi con l'avvio della sperimentazione delle Società della salute, "un obiettivo e insieme una metodologia caratterizzante"<sup>16</sup>. Le modifiche apportate dalla legge n. 60 riguardano essenzialmente due tipologie di interventi: quelli di tipo strutturale che incidono sugli organismi attraverso i quali viene perseguito l'obiettivo della integrazione, e quelli che incidono invece direttamente sugli strumenti della programmazione.

Dal punto di vista strutturale è chiaro che assoluta centralità è data alle Società della salute, che si pongono quale organismo di sintesi dei processi integrativi, connaturati alla loro *ratio* istitutiva, "in quanto esse nascono per consentire la piena integrazione delle attività sanitarie e sociosanitarie e per assicurare il governo dei servizi territoriali e le soluzioni organizzative adeguate per garantire la presa in carico integrata del bisogno sanitario e sociale e la continuità del percorso diagnostico, terapeutico e assistenziale".<sup>17</sup> Processi che risultano peraltro sostenuti sul piano metodologico dal modello integrativo che presiede anche alle modalità di azione della Sds, che opera assicurando, dal punto di vista per così dire "soggettivo" il coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore nella individuazione dei bisogni di salute e nella programmazione, e dal punto di vista "oggettivo" guardando ai bisogni della persona in una chiave di multidimensionalità, vale a dire considerando in maniera unitaria la prestazione sanitaria a rilevanza sociale e la prestazione sociale a rilevanza sanitaria.

Sul versante programmatico<sup>18</sup>, lo strumento più importante è il già menzionato Pis, i cui contenuti principali sono stabiliti proprio dalla legge n. 60, che deman-

---

16 Sul ruolo del principio-criterio della integrazione socio-sanitaria nel modello toscano di welfare si veda E. Vivaldi – E. Stradella, *L'integrazione socio-sanitaria*, in M. Campedelli – P. Carrozza – E. Rossi, *op. cit.*, spec. p. 79 ss., e, con riferimento anche ad altre interessanti esperienze regionali, T. Vecchiato – E. L. L. Mazzini (a cura di), *L'integrazione sociosanitaria: risultati di sperimentazione e condizioni di efficacia*, Padova, Fondazione E. Zancan, 2008.

17 E. Vivaldi – E. Stradella, *L'integrazione socio-sanitaria*, cit.

18 Sulla programmazione, e il suo rapporto con la governance della salute in Toscana e con l'impianto complessivo di tutela dei diritti, cfr. da ultimo E. Pietra Caprina, *La sostenibilità del welfare: strategie per la governance dello sviluppo nell'esperienza territoriale toscana*, in M. Campedelli – P. Carrozza – L. Pepino, *op. cit.*, p. 285 ss.

da ad un intervento successivo della Giunta regionale la definizione nel dettaglio delle sue caratteristiche. Lo strumento del Pis definisce il profilo epidemiologico della comunità territoriale di riferimento, con particolare riferimento alle categorie di soggetti emergenti per fragilità socio-economica, culturale, di predisposizione alla malattia derivante da particolari stili di vita, o per una difficoltà variamente causata nell'accesso ai servizi. Sulla base di questo profilo stabilisce gli obiettivi di salute e di benessere, le azioni concrete necessarie per raggiungerli e le risorse disponibili e da mettere in campo per la loro realizzazione: in questo modo traduce, potremmo dire, dinamicamente, la visione multidimensionale della salute che sta alla base del principio stesso della integrazione sociosanitaria. Nel corso di quest'anno le Sds stanno provvedendo a prorogare la validità dei precedenti Pis (che hanno durata triennale), e nuovi Pis saranno certamente elaborati in raccordo con i contenuti del nuovo Piano regionale sanitario e sociale integrato, i cui lavori sono iniziati nella presente legislatura (2010-2015) e si stanno svolgendo secondo un metodo partecipativo che caratterizza ormai in maniera abbastanza generale le politiche regionali<sup>19</sup>.

Venendo all'ultimo profilo, quello del ruolo disegnato per il terzo settore<sup>20</sup>, va evidenziato che una previsione specifica viene dedicata dalla legge a “*Le forme di partecipazione*”, in cui si delinea una posizione evidentemente di primo piano per i soggetti della solidarietà organizzata all'interno del modello toscano di assistenza sociale e sanitaria. In sintesi, la disposizione (art. 71-*undecies*) indica tre forme di partecipazione, le quali si realizzano all'interno e attraverso la Società della salute, ancora una volta organo di raccordo e di snodo.

Due di queste sono rivolte alle organizzazioni (*Comitato di Partecipazione e Consulta del Terzo Settore*), e si configurano come sedi *ad hoc* per l'espressione di pareri, e come luoghi strutturati per la partecipazione, come si dirà, a diverse fasi dei processi programmatici: si tratta quindi di un tipo di partecipazione c.d. organica. Un altro tipo di partecipazione riguarda invece i cittadini anche in forma non organizzata, e sembra richiamare di più le prospettive di democrazia partecipativa e partecipazione a procedimenti normativi per come sviluppate nella legge generale sulla partecipazione approvata dalla Regione Toscana (l.n. 69/2007) e, peraltro, attualmente in fase di revisione secondo quanto previsto dalla clausola cd. valutativa in essa contenuta.

La legge n. 60 quindi prevede che venga istituito il *Comitato di Partecipazione*, i cui membri devono essere espressione di organizzazioni rappresentative dell'utenza che usufruisce dei servizi oppure dell'associazionismo di tutela e di promozione e sostegno attivo, purché non provengano da organizzazioni che siano erogatrici

19 Si rinvia su questo al contributo di Marta Picchi, nel presente Volume.

20 Per approfondimenti si veda E. Stradella, *Le forme di partecipazione e il ruolo del terzo settore*, in M. Campedelli – P. Carrozza – E. Rossi, *Il nuovo welfare toscano ...*, cit., p. 177 ss.

di prestazioni sociali o sanitarie. Quest'ultimo aspetto va sottolineato in quanto rappresenta sicuramente una peculiarità del sistema toscano: la scelta di individuare due canali distinti della partecipazione alla programmazione socio-sanitaria sulla base della natura dell'organizzazione coinvolta di soggetto erogatore o meno di servizi si fonda evidentemente sulla presa in considerazione dei possibili "conflitti di interesse" che possono emergere in soggetti che da un lato partecipano per contribuire a scelte di tipo politico-strategico, dall'altro risultano direttamente coinvolti nella gestione dei servizi con i relativi interessi di tipo economico (in taluni casi economico-imprenditoriale) a questo connessi.

Il *Comitato di Partecipazione* avanza proposte per gli atti di programmazione; esprime un parere sulla proposta di Pis e sullo schema di relazione annuale della Sds; esprime pareri sulla qualità e quantità delle prestazioni erogate in rapporto ai bisogni e sull'efficacia delle informazioni fornite agli utenti; redige un proprio rapporto annuale sulla effettiva attuazione del Pis e sullo stato dei servizi di *welfare* locale.

Accanto al Comitato di Partecipazione, all'interno di ogni Sds, è istituita anche la *Consulta del Terzo Settore*, nella quale sono rappresentate le organizzazioni del volontariato e del terzo settore più rilevanti sul territorio e che operano in campo sanitario e sociale. In questo caso le organizzazioni, di diversa natura giuridica (troviamo all'interno delle Consulte fondazioni, cooperative sociali, associazioni di volontariato, enti ecclesiastici, ecc.), possono essere, e in molti casi lo sono, soggetti erogatori di servizi che sono stati quindi esclusi dal *Comitato di partecipazione*.

La *Consulta del Terzo Settore* ha quale funzione principale quella di proporre progetti per la definizione del Pis.

Un ultimo cenno può essere operato alla partecipazione dei cittadini non associati al sistema sanitario toscano. Anche questa forma di partecipazione si articola attraverso i canali delle Società della salute, realizzandosi grazie all'attività di comunicazione, da parte della Sds, «dei dati epidemiologici necessari ad accrescere la consapevolezza nei cittadini dell'incidenza degli stili di vita e della salubrità dell'ambiente sulla salute». La legge prevede che tali dati siano disponibili in rete e che i cittadini possano avvalersi anche di operatori della Sds per poter beneficiare di ulteriori approfondimenti. Sempre allo scopo di assicurare la partecipazione dei cittadini, viene previsto che le Sds mettano a disposizione locali per incontri pubblici, convegni e seminari sulla salute, sull'organizzazione sanitaria e sulla promozione di corretti stili di vita, nonché assemblee pubbliche sui temi inerenti la salute, e, soprattutto, che promuovano ogni anno due «agorà della salute», cioè eventi pubblici aperti alla popolazione nei quali (almeno per una delle due occasioni), è stabilita la presenza degli Assessori regionali di riferimento.

## 9. Il welfare in Toscana dal 2008 ad oggi: le principali linee di intervento.

Provando ad individuare le principali linee di intervento in materia di welfare sviluppatasi dopo l'approvazione della legge del 2008, e tali da consentire una sorta di (pur provvisorio quanto necessariamente parziale) bilancio al 2011 delle tendenze regolative in materia, si possono evidenziare tre ambiti di particolare rilievo: quello dell'*affidamento dei servizi*, rispetto al quale si segnala l'intervento normativo in tema di *Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona nel sistema sociale integrato* (l. n. 82 del 28 dicembre 2009, modificata dalla legge n. 49 del 20 settembre del 2010), seguito dal relativo regolamento di attuazione del 3 marzo 2010; quello della *non autosufficienza*, affrontato nella legge n. 66 del 18 dicembre 2008 che istituisce il relativo fondo, e che segnala la particolare enfasi posta dal legislatore regionale e non solo su una politica per così dire "di settore", quella della non autosufficienza appunto, che si caratterizza in effetti per la sua intrinseca natura di politica integrata (dal punto di vista sociosanitario); e infine quello dei *diritti di welfare dei migranti*, di cui alla legge reg. n. 29 del 9 giugno 2009. Interventi questi che, come si dirà, mostrano tra l'altro il valore comune e uniformante che stanno via via assumendo in Toscana alcuni principi, quale quello della programmazione, che sorti in relazione alla materia sociosanitaria e del welfare si sono progressivamente trasformati ed evoluti in più generali criteri qualificanti sia l'approccio toscano alla tutela dei diritti, sia la metodologia delle politiche.

### 9.1. L'affidamento dei servizi

Non possiamo evidentemente soffermarci in questa sede in termini generali sulla questione dell'affidamento dei servizi sociosanitari e socio-assistenziali, che d'altra parte si presenta come particolarmente spinosa e controversa anche per l'intreccio di fonti che si sovrappongono sulla materia, di derivazione europea, nazionale e, infine, regionale<sup>21</sup>.

Il sistema integrato, sulla base dell'art. 5 della l. n. 328/2000, individua tra i soggetti erogatori dei servizi, accanto a quello pubblico, una pluralità di organismi, come parte attiva nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi aventi il fine di promuovere la solidarietà sociale.

Il modello delineato da tale legge e dal d. P. C. M. 30 marzo del 2001, di attuazione della stessa con riferimento alla disciplina delle modalità di affidamento dei servizi alla persona, corrisponde a quello fatto proprio dalla Regione Toscana con la legge n. 41/2005, nell'individuazione dei soggetti del terzo settore come

---

21 Sul punto si rinvia da ultimo a A. De Conno – A. Doveri – M. Marchetti, *Sussidiarietà, programmazione partecipata e affidamento dei servizi*, in M. Campedelli – P. Carrozza – L. Pepino, op. cit., p. 319 ss.

interlocutori privilegiati per l'affidamento dei servizi sociali e nell'utilizzo della Convenzione come strumento del rapporto tra amministrazione e organizzazioni di volontariato e di peculiari forme di selezione per l'affidamento e l'acquisto di servizi e prestazioni sociali dagli altri soggetti del terzo settore.

Come noto, tale assetto è stato, soprattutto di recente, messo in discussione sia da una parte della giurisprudenza amministrativa, sia in particolare dal susseguirsi di interventi normativi dell'Unione europea che, anche per l'interpretazione che ne è stata data dalla Corte di Giustizia, hanno inciso in maniera significativa sulla applicazione delle regole comunitarie in materia di concorrenza al settore dei servizi sociali e sociosanitari.

Il sistema toscano in particolare è stato oggetto di una sentenza della Corte di Giustizia (C-119/06) in seguito alle censure formulate dalla Commissione europea all'accordo quadro sottoscritto nel 1999 da Regione Toscana e Aziende sanitarie con la Confederazione delle Misericordie, l'Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze e la CRI per lo svolgimento di attività di trasporto sanitario. La Corte di Giustizia ha richiamato la necessità di operare un bilanciamento tra la valorizzazione dell'elemento solidaristico, con riferimento al profilo soggettivo degli interlocutori degli enti pubblici, e la considerazione della rilevanza economica delle attività, che riguarda invece il profilo oggettivo del servizio affidato.

Tale pronuncia ha dato origine ad alcuni interventi nel settore specifico del servizio di trasporto sanitario, e da ultimo in particolare alla l. reg. n. 70/2010 in materia di trasporto sanitario di emergenza-urgenza: intervento normativo che d'altra parte copre un ambito comunque abbastanza circoscritto dell'ampio bacino dei servizi potremmo dire "di welfare" che sono oggetto di affidamento.

E' in quest'ambito "residuale" che si colloca la citata legge n. 82/2009 sull'accreditamento, che si propone di rispondere alla esigenza "di operare il processo di selezione degli erogatori dei servizi assistenziali e di accertare la capacità a soddisfare determinati livelli di assistenza, la garanzia della qualità dell'offerta e dell'appropriatezza dell'uso delle risorse, delle modalità di accesso nell'organizzazione della rete dei servizi pubblici e di assicurare il permanere nel tempo dei requisiti richiesti"<sup>22</sup>.

La legge sull'accreditamento si colloca nel quadro rappresentato dal codice dei contratti pubblici, che istituzionalizza il criterio della cd. "*offerta economicamente più vantaggiosa*", affiancandolo a quello del "*prezzo più basso*" (secondo peraltro l'interpretazione che ne è stata offerta dalla Corte di Giustizia, in particolare nella sentenza *Sintesi* del 2004, C-247/02). Questo dà la possibilità all'amministrazione appaltante di scegliere tra i due criteri di aggiudicazione, valutando caso per caso, in relazione alle specifiche caratteristiche dell'oggetto del contratto, quale sia

---

22 Si veda la *Relazione illustrativa* della proposta di legge poi approvata come legge n. 82/2009.

il più idoneo a garantire l'effettiva qualità nella erogazione del servizio medesimo, e considerando così il prezzo offerto per la erogazione di un servizio come uno e soltanto uno tra i criteri e gli elementi oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione, potendosi nel bando prevedere ulteriori criteri di valutazione "pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto", tra cui rientrano ad esempio (oltre al prezzo) anche "la qualità" e le "caratteristiche estetiche, funzionali e ambientali" (art. 83 del codice dei contratti pubblici).

Elementi questi che assumono una particolare valenza nel caso di affidamento dei servizi sociali e socio-sanitari.

## 9.2. La non autosufficienza.

Tra le politiche di welfare non c'è dubbio che quelle rivolte all'ambito, se così si può definire, della non autosufficienza, rappresentano un osservatorio importante da cui constatare quella tendenza alla integrazione e alla trasversalità di cui si diceva.

In primo luogo va sottolineato che sempre di più le politiche per la non autosufficienza si caratterizzano come politiche "doppiamente preventive". Si rivolgono, come si potrebbe immaginare, a chi versa ormai in condizioni di grave (a vari livelli) diminuzione della propria autonomia personale, ma comprendono anche l'attenzione da un lato verso quell'ampia categoria di soggetti che sono caratterizzati da condizioni di fragilità, per ragioni prevalentemente collegate all'età, eventualmente in correlazione con particolari condizioni sociali, e possono quindi, grazie allo sviluppo di determinati servizi di prossimità, veder anche significativamente posticipata la transizione verso una fase di effettiva non autosufficienza; d'altro lato verso quel fenomeno della c.d. "fragilità differita" che riguarda i c.d. *caregivers* informali, cioè i familiari di persone non autosufficienti che si trovano a sostenere carichi di cura tali da determinare situazioni di stress finanche patologico e in grado di comprometterne l'equilibrio psico-fisico preesistente.

L'intervento normativo certamente più specifico nell'ambito della non autosufficienza è quello della legge n. 66/2008, che istituisce il Fondo per le non autosufficienze, prevedendo quale finalità fondamentale dello stesso il "sostenere ed estendere il sistema pubblico dei servizi socio-sanitari integrati a favore delle persone non autosufficienti, disabili e anziane", nella prospettiva di un progressivo miglioramento "della qualità, quantità e appropriatezza delle risposte assistenziali" a favore di tali soggetti, avendo quale obiettivo in particolare proprio la prevenzione della non autosufficienza e la definizione di "percorsi assistenziali che realizzano la vita indipendente e la domiciliarità" (art. 1, cc. 1 e 3).

Gli interventi finanziati dalle risorse del Fondo consistono in particolare in inter-

venti di tipo domiciliare (sui quali è posta una particolare enfasi all'interno del sistema toscano di assistenza per anziani e disabili, in un'ottica di favore verso l'*age in place* e in generale verso la limitazione delle ipotesi di istituzionalizzazione che ben si concilia con gli obiettivi tracciati dalla Convenzione internazionale di New York sulla disabilità), e in interventi di inserimento in strutture residenziali o semiresidenziali<sup>23</sup>. Volendo individuare dei "principi-guida" all'interno della legge, sicuramente accanto a quello indicato della *domiciliarità*<sup>24</sup> potremmo individuare quello della *personalizzazione* dell'assistenza, che caratterizza in generale l'approccio toscano alla assistenza sociale, nonché quello della *valorizzazione dei servizi*, e della centralità di una assistenza che si realizza mediante i servizi piuttosto che di una assistenza che si realizza mediante le erogazioni monetarie: un tipo di scelta che mette in luce la forte responsabilità in materia sanitaria e sociale assegnata al sistema pubblico, che il legislatore toscano traduce in precisa opzione normativa.

Da questo punto di vista uno strumento importante è rappresentato dalla istituzione della rete dei Punti Incontro, distribuiti su tutto il territorio regionale, interfaccia unitaria per la gestione dei casi di non autosufficienza e per la risposta integrata ai bisogni sociali e sociosanitari della popolazione fragile.

Nel sistema di trasversalità e integrazione degli interventi normativi, va segnalato peraltro che una nozione del tutto attinente a quella di non autosufficienza è oggetto di specifica previsione all'interno della già citata legge sull'accreditamento. In Toscana assume infatti un particolare rilievo il concetto di "Vita indipendente", ben noto a livello internazionale con la locuzione dell'*Independent Living*<sup>25</sup>. La legge n. 82, con riferimento all'accreditamento dei soggetti che gestiscono servizi sociali estende tale procedura alle persone fisiche impiegate nella prestazione di questo tipo di servizi, escludendo d'altra parte proprio la figura dell' "assistente per la vita indipendente", mostrando così un certo favore nei confronti della autonomia e del ruolo delle associazioni per la vita indipendente che tradizionalmente promuovono la libertà e l'autodeterminazione dei soggetti che si trovano in condizioni di gravissima disabilità<sup>26</sup>.

---

23 Sulla legge si richiama tra l'altro il contributo di P. Addis, *Le politiche per la non autosufficienza fra livello regionale e livello nazionale*, in M. Campedelli – P. Carrozza – E. Rossi, *Il nuovo welfare toscano ...*, cit., spec. p. 348 ss.

24 Obiettivo che sembra in effetti caratterizzare anche altri approcci regionali, nelle realtà in cui sono stati istituiti "fondi per la non autosufficienza"; si veda su questo C. Gori (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, Carocci Editore, 2008.

25 Si veda P. Addis – E. Stradella, *Prospettive sull'AAL: lo stato dell'arte in Italia e il modello toscano*, Proceedings Forum italiano dell'*Ambient Assisted Living*, Trento, 6-8 ottobre 2010.

26 Sull' "*independent living*" si veda già C. Caffarena, *I progetti di vita indipendente*, in C. Gori (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, cit., p. 211 ss.

### 9.3. Welfare e immigrazione

Alcune considerazioni devono poi essere dedicate ad un ambito in cui emerge con particolare forza il valore assunto nel sistema toscano dal principio di programmazione e dalla metodologia integrata di definizione e implementazione delle politiche.

Quelle in materia di immigrazione costituiscono da questo punto di vista il crocevia di una serie di diritti, di interventi e di realizzazioni, alcuni dei quali attonano anche direttamente al tema oggetto del presente contributo.

Il riferimento va in particolare alla legge n. 29/2009, la quale delinea “una cornice di riferimento comune per lo sviluppo di politiche territoriali nei più diversi ambiti quali la scuola, la sanità, il lavoro, la formazione professionale in grado di promuovere il perseguimento di obiettivi generali di positiva integrazione delle comunità straniere attraverso il coinvolgimento e il contributo attivo delle istituzioni, degli organismi del volontariato e del terzo settore”<sup>27</sup>.

La legge del 2009 costituisce quindi il punto di partenza per la programmazione in materia di immigrazione che Regione, Province, Comuni e Società della salute dovranno porre in essere attraverso gli strumenti individuati nel piano di indirizzo integrato per le politiche sull’immigrazione, di durata pluriennale, e nel documento annuale di intervento, attuativo del piano di indirizzo. E’ la stessa legge, peraltro, ad “autodefinire” i propri interventi come integrati rispetto alla normativa regionale nel suo complesso e in particolare con quelli di cui alla l. reg. 41/2005: il piano di indirizzo ed il documento annuale di intervento quindi si integrano e si coordinano con il piano sanitario sociale integrato regionale di cui all’articolo 18 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (*Disciplina del servizio sanitario regionale*), e forniscono indicazioni per la redazione degli altri strumenti programmatori regionali”<sup>28</sup>.

Il diritto alla salute degli immigrati è garantito attraverso l’impegno, posto in capo alle aziende sanitarie, a rendere concretamente fruibili, anche con gli opportuni progetti di informazione, di educazione alla salute e attraverso l’utilizzazione di mediatori culturali, le prestazioni previste per i cittadini stranieri che non siano iscritti al servizio sanitario regionale.

---

27 Per una sintesi dei contenuti, e una rassegna degli interventi giurisprudenziali che hanno contribuito ad offrirne l’interpretazione, nel quadro di una generale analisi e valutazione del fenomeno migratorio nella Regione Toscana, cfr. Ministero dell’Interno, Conferenza dei Prefetti della Toscana, *L’immigrazione in Toscana nel 2010*.

28 Sugli strumenti programmatori e sull’integrazione tra i diversi diritti garantiti alla popolazione immigrata all’interno della legge n. 29/2009 si possono consultare le *Schede delle Regioni e delle Province autonome* predisposte da Caritas-Migrantes in materia di immigrazione e salute.

Nel Piano sanitario 2008-2010 approvato con il DGR n. 53 del 16/07/2008, una sezione apposita è dedicata alla realizzazione del diritto alla salute degli immigrati, e sono inoltre previsti all'interno del Piano una serie di interventi di offerta consultoriale per le donne immigrate e più in generale di promozione della salute dei migranti.

Nella sezione sulla salute degli immigrati viene precisato che già con il precedente piano sanitario regionale 2005-2007 il tentativo era stato quello di "passare dall'erogazione di servizi d'emergenza e di prima accoglienza, a servizi che tenessero conto delle differenti identità dei nuovi utenti, garantendo in ogni caso i livelli di assistenza previsti dal Decreto legislativo 286/98 e dal relativo regolamento di attuazione DPR 394/99", avendo quali obiettivi in particolare quelli di migliorare l'accesso ai servizi e di arrivare ad una iscrizione al servizio sanitario regionale da parte di tutti gli aventi diritto, pur garantendo parallelamente l'assistenza anche ai cittadini stranieri irregolari in condizioni di indigenza.

La previsione relativa alla tutela del benessere degli irregolari attraverso interventi socio-assistenziali urgenti e indifferibili si pone peraltro in coerenza con la previsione già contenuta nella l. reg. 41/2005 sul sistema integrato (che pure limitava il diritto agli "interventi di prima assistenza alle condizioni e con i limiti previsti dalle normative vigenti"), e in espressa attuazione del dettato costituzionale.

D'altra parte, proprio tale previsione è stata oggetto di ricorso del Governo alla Corte costituzionale, in quanto considerata istitutiva di un sistema socio-assistenziale parallelo per gli stranieri irregolari, in violazione delle competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, della Costituzione, nonché in contrasto con quanto disposto dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, che garantisce a chi non sia in regola con i titoli di soggiorno «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio».

La Corte ha però ritenuto la questione non fondata, in quanto la disposizione legislativa regionale «provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero»<sup>29</sup>.

Senza soffermarci in questa sede sulle questioni interpretative connesse alla sen-

---

29 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2010, *Considerato in diritto*, par. 4.1. Si veda sul punto il recente contributo di P. Passaglia, *La legge regionale toscana sull'immigrazione: verso la costruzione di una società plurale*, in F. Biondi dal Monte – E. Rossi – M. Vrenna (a cura di), *Regioni, immigrazione, diritti sociali*, in corso di pubblicazione, e per un commento alla sentenza, M. Vrenna, *La sentenza della Corte costituzionale n. 269/2010 sulla legge regionale toscana dell'immigrazione: prime considerazioni*, in *Gli stranieri*, 2010, n. 2, 157 ss. (par. 3).

tenza, soprattutto in relazione alla lettura che essa implicitamente fa della disposizione normativa regionale come riferita al settore sanitario piuttosto che non al più ampio ambito sociale e socioassistenziale, si può in conclusione evidenziare come gli interventi in materia di immigrazione si collochino sicuramente tra quelli significativi del generale approccio toscano al welfare come motore per la realizzazione dei diritti della persona.

### 10. Un “modello” toscano?

Le descritte tappe legislative costituiscono dunque il percorso che la Regione Toscana ha realizzato per la costruzione di un modello di welfare che, nelle intenzioni almeno, tende ad essere innovativo e rispondente all'esigenza di tutelare efficacemente i diritti della persona.

Sempre più spesso si fa riferimento ad un vero e proprio “modello”, quando si studiano e si descrivono gli interventi regionali in Toscana nel campo della attuazione dei diritti sociali, un “modello” che si comporrebbe e trarrebbe anima dai diversi principi e criteri che in più occasioni si sono incontrati nell'*excursus* normativo tracciato.

Una questione rilevante, e conclusiva, ci pare però sia quella della trapiantabilità di tale modello oltre i confini regionali.

A questa ipotesi pare doversi rispondere in modo articolato.

Da un lato sembra facile previsione ritenere che il “modello” non possa essere (o comunque non sarà) assunto all'esterno così come esso è venuto configurandosi in Toscana: ciò per tante ragioni da tutti facilmente intuibili (tra le molte, perché se di federalismo -o di qualcosa di analogo- si deve parlare per il nostro Paese dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, non avrebbe senso che tutte le Regioni adottassero poi un identico modello...). Ma quello che è proprio dei “modelli” (come ad esempio insegna la studio delle forme di Stato e di governo) non è tanto di essere seguiti puntualmente (e, verrebbe da dire, pedissequamente) da altri ordinamenti e da altre realtà sociali (e culturali, economiche, ecc.), quanto piuttosto di essere considerati e valutati nelle loro linee di fondo, per essere adattati alle proprie specifiche esigenze. In questa prospettiva quello toscano sembra poter costituire un “modello” per le altre Regioni: perché le ragioni che ne sono alla base e che si sono ricordate, non possono che interrogare tutti gli amministratori regionali, e perché le esigenze cui esse tendono a dare risposta devono essere soddisfatte da tutte le Regioni, al di là delle loro specificità e della loro struttura organizzativa.

## Notizie sugli autori

Bernardo Sordi

*Ordinario di storia del diritto medievale e moderno, Università di Firenze*

Nicolò Bellanca

*Docente universitario di economia applicata, Università di Firenze*

Paolo Bagnoli

*Ordinario di storia delle dottrine politiche, Università di Siena*

Ivo Biagianti

*Docente universitario di storia moderna, Università di Siena*

Andrea Pertici

*Docente universitario di istituzioni di diritto pubblico, Università di Pisa*

Filippo Benelli

*Ricercatore di diritto costituzionale, Università di Macerata*

Alessandro Pizzorusso

*Emerito nell'Università di Pisa; già professore di diritto costituzionale e diritto comparato*

Marta Picchi

*Ricercatrice di diritto costituzionale, Università di Firenze*

Francesco Dal Canto

*Ordinario di diritto costituzionale, Università di Pisa*

Cecilia Corsi

*Ordinario di istituzioni di diritto pubblico, Università di Firenze*

Massimo Carli

*Già ordinario di istituzioni di diritto pubblico, Università di Firenze*

Emanuele Rossi

*Ordinario di diritto costituzionale, Scuola superiore s. Anna di Pisa*

Elettra Stradella

*Ricercatrice di diritto pubblico comparato, Università di Pisa*



## Indice dei nomi

### A

AQUARONE, ALBERTO 28  
ADDIS, PAOLO 25IN, 27IN  
AGRESTI, ANDREA 83  
ALBANESE, ALESSANDRA 176N,  
180N, 182, 190N, 215N  
ALFANO, SONIA 83  
ALIBERTI, LUISELLA 75N  
ALLEGRETTI, UMBERTO 30N,  
170N, 182, 185, 187N, 189N,  
246N  
ALLOCCA, SALVATORE 79  
AMBROSINI, GASPARE 20, 21  
AMMIRATI, PAOLO 83  
ANTICHI, ALESSANDRO 83, 103  
ANTONETTI, NICOLA 122N, 123N  
ANZON, ADELE 116N  
APARICIO, MIGUEL ÁNGEL 120N  
ARATA, FIDIA 67, 67N, 74  
ARNAVAS, MARIANGELA 68, 77  
ARTUSO, MARINO 78, 78N  
AZZENA, ALBERTO 141N

### B

BACCETTI, CARLO 58N, 60N, 71N,  
79N  
BACCI, LORENZO 41, 47  
BADIALI, LUIGI 75N, 76, 77, 77N  
BAGNASCO, ARNALDO 37, 47, 60N,

65N  
BAGNOLI, PAOLO 7  
BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO  
120N  
BALBONI, ENZO 257N, 258N  
BALDASSARRE, ANTONIO 117,  
144N  
BALDI, PAOLO 34N, 47  
BALDUZZI, RENATO 258N  
BALLINI, ALESSIA 83  
BALLINI, PIER LUIGI 11, 19N, 20N,  
21N, 22N, 24N, 29N, 59N, 61N,  
157N, 185  
BAMBAGIONI, PAOLO 83  
BANCHI, FRANCO 70  
BANTI, ALBERTO MARIO 23N  
BARACCA, ANGELO 68, 69, 69N  
BARBERA, AUGUSTO 129N  
BARBINI, TITO 76, 77, 78  
BARGIGLI, LEONARDO 34, 47  
BARILE, PAOLO 20, 20N, 25  
BARNINI, MARTA 61N  
BARONI, ALESSANDRO MARIA  
134N  
BARONI, BASSANO 258N  
BARONTI, EUGENIO 78N  
BARTOLE, SERGIO 90  
BARTOLINI, GIANFRANCO 71, 73,  
74, 75, 84, 106, 146, 146N

BARTOLOMEI, SALVADORE 83  
 BARTOLOZZI, PAOLO 70  
 BARZANTI, ROBERTO 73, 74, 74N  
 BASSANINI, FRANCO 150, 206N,  
 238  
 BASTOGI, PIETRO 82  
 BATTISTINI, GIULIO 67, 67N  
 BECATTINI, GIACOMO 29, 35, 36,  
 38, 47, 48, 49, 59N, 60N, 65N  
 BECCARIA, CESARE 7, 23, 24, 24N  
 BELLANCA, NICOLÒ 41N, 46N, 47,  
 49  
 BENCISTÀ, ALBERTO 76, 77  
 BENEDETTI, ROBERTO 71, 83  
 BENEFORTI, GIULIANO 74, 75,  
 75N  
 BENELLI, PAOLO 67, 69, 69N, 75,  
 149N  
 BENESPERI, PAOLO 76, 77, 78  
 BENIGNI, BRUNO 75  
 BENVENUTI, FELICIANO 26N, 27,  
 27N, 28N, 30  
 BENVENUTI, MARCO 116N  
 BERLUSCONI, SILVIO 96N, 109, 110  
 BERSANI, PIER LUIGI 97N  
 BERTI, GIORGIO 30, 30N  
 BERTOLUCCI, GIUSEPPE 78N  
 BETTI, MARCO 78N  
 BEUDÒ, MICHELE 33, 47  
 BIANCHI, GIULIANO 40, 47  
 BIANCHI, LEONARDO 164N, 165N,  
 166N, 182, 183  
 BIANCHI, PAOLO 164N, 183,  
 258N, 261N, 264N  
 BIANCONI, MAURIZIO 69, 69N  
 BICCHI, RICCARDO 76  
 BIOCCHI, GIUSEPPE 69, 69N  
 BIFULCO, RAFFAELE 98N, 251N  
 BIGGERI, MARIO 46N, 47  
 BILANCIA, PAOLA 148N  
 BIN, ROBERTO 31N, 126N, 141N,  
 162N, 183  
 BINDI, COSETTA 159N, 183  
 BINDI, ELENA 60N, 157N, 185  
 BINDI, MARIA ROSARIA (ROSY)  
 256  
 BINDI, SIMONA 241N, 245N  
 BINI, CATERINA 83  
 BIONDI, GIULIO 68, 68N, 73  
 BIONDI, GUIDO 74N  
 BIONDI DAL MONTE, FRANCESCA  
 273N  
 BIROCCHI, ITALO 25N  
 BISAGNO, TOMMASO 67, 67N  
 BOCCI, VERONICA ELENA 151N  
 BONETTI, PAOLO 219N  
 BONI, CHIARA 78  
 BONIFAZI, EMO 74, 75, 75N  
 BONINO, EMMA, 63, 64, 100  
 BONOMI, ANDREA 264N  
 BONSAANTI, ALESSANDRO 52  
 BORETTI, ROMANO 69N  
 BOSCHMA, RON A. 42, 47  
 BOSELLI, ENRICO 94N

BOSETTI, GIANCARLO 184  
 BOSI, FRANCESCO 83, 105  
 BOZZI, ALDO 243  
 BRAMERINI, ANNA RITA 78, 79, 83  
 BRANCA, GIUSEPPE 244N  
 BRENNA, AMBROGIO 78  
 BROGI, ELDA 183  
 BROGI, ENZO 83  
 BRUSCO, SEBASTIANO 60N  
 BRUSCUGLIA, LUCIANO 258N  
 BRUZZO, AURELIO 47  
 BUCCIARELLI, ANNA 75N  
 BUGLI, VITTORIO 83  
 BURRONI, LUIGI 40, 47, 59N  
 BUTTIGLIONE, ROCCO 151  
 BUZZACCHI, CAMILLA 258N

**C**

CAFAGGI, FABRIZIO 45N, 48  
 CAFFARENA, CLAUDIO 271N  
 CALAMANDREI, PIETRO 23, 24N,  
 26N  
 CALIGIURI, GIOVAMBATTISTA 97N  
 CALÒ, ARMANDO 69N  
 CALUGI, SILVANO 75N  
 CÁMARA VILLAR, GREGORIO 120N  
 CAMARLINGHI, FRANCO 65N, 75,  
 75N  
 CAMBRAY-DIGNY, LUIGI 82  
 CAMPEDELLI, MASSIMO 188N,  
 251N, 264N, 265N, 266N, 268N,  
 271N

CANTELLI, PAOLO 37, 38, 48  
 CAPOTOSTI, PIER ALBERTO 115N  
 CARACCILOLO, ALBERTO 28  
 CARETTI, PAOLO 141, 141N, 156N,  
 157N, 158N, 159N, 162N, 165N,  
 182, 183, 184, 185, 186, 232N  
 CARIOLA, AGATINO 244N  
 CARLI, MASSIMO 7, 120N, 126N,  
 159N, 160N, 162N, 165N, 168N,  
 182, 183, 184, 185, 186, 232N  
 CAROSI, CLAUDIO ALVARO 68N,  
 75, 76, 77, 77N  
 CARPANI, GUIDO 120N, 126N,  
 160N, 185  
 CARPI, GIANMARIO 68  
 CARRAI, MASSIMO 65N  
 CARRARESI, MARCO 71, 84  
 CARROZZA, PAOLO 123N, 188N,  
 251N, 264N, 265N, 266N, 268N,  
 271N  
 CASINI BENVENUTI, STEFANO 41,  
 48  
 CASSESE, SABINO 89, 119N, 187N  
 CASTELLÁ, JOSEP M. 120N  
 CASTELLS, MANUEL 41, 48  
 CASTELLUCCI, FEDERICO 159N,  
 184  
 CATALDI, ALFREDO 251N  
 CATELANI, ELISABETTA 120N  
 CATTANEO, CARLO 89  
 CAVALERI, PAOLO 251N  
 CAVALIERI, ALESSANDRO 36, 48  
 CAZZOLA, FRANCO 77

CECAMORE, FRANCESCA 261N  
 CECCAGNO, ANTONELLA 40, 48  
 CECCANTI, STEFANO 110N  
 CECCARELLI, VINCENZO 83  
 CECCHERINI, ELEONORA 163N,  
 184  
 CECCHETTI, ENRICO 70, 70N  
 CECCOBAO, LUCA 79  
 CELOTTO, ALFONSO 98N, 251N  
 CENNI, SUSANNA 78  
 CHELI, ENZO 30, 30N, 120N,  
 141N, 156N, 183  
 CHELLINI, ALBERTO 134N  
 CHIARAMONTE, ALESSANDRO 95N  
 CHIAVISTELLI, ANTONIO 23N, 24N  
 CHIEFFI, LORENZO 229N, 251N  
 CHIESI, GIAMPAOLO 158N, 184  
 CHINCARINI, MARIA LUISA 83  
 CHITI, VANNINO 71, 76, 77, 82,  
 94, 95  
 CIABATTI, LUCA 70, 103N  
 CIANCAGLINI, MARCO 160N,  
 164N, 170N, 171N, 184  
 CIUCCHI, PIERALDO 83  
 CLEMENTE DI SAN LUCA, GUIDO  
 229N  
 CLEMENTI, FRANCESCO 102N,  
 104N, 105N  
 COCCHI, PAOLO 78N  
 COEN, LEOPOLDO 190N  
 COLOMBO, UGO MANLIO 251N  
 COLUCCI, FRANCESCO 75, 75N  
 CONDORELLI, LUIGI 145N  
 CONTI, GIAN LUCA 184  
 CONTI, RICCARDO 78  
 CORÒ, GIANCARLO 41N, 48  
 CORSI, ANTONIO 158N, 159N,  
 184  
 CORSI, CECILIA 215N  
 COSTA, PIETRO 21, 21N  
 COSTANZO, PASQUALE 132N, 137N  
 CRISAFULLI, VEZIO 20, 20N, 116,  
 117  
 CROCE, BENEDETTO 21, 30  
 CUNIBERTI, MARCO 219N  
 CUOCOLO, FAUSTO 116N  
 CZEMPIEL, ERNST-OTTO 160N,  
 186  
**D**  
 D'ALEMA, MASSIMO 110  
 D'ALESSANDRO, DANIELE 190N  
 D'ANGELILLO, MASSIMO 48  
 D'ANGELIS, ERASMO 70  
 D'ASBURGO-LORENA, LEOPOLDO  
 II (PIETRO LEOPOLDO, GRANDUCA  
 DI TOSCANA) 8, 24, 136  
 D'ATENA, ANTONELLO 120N  
 DAHL, ROBERT 160N, 184  
 DAL CANTO, FRANCESCO 115N,  
 118N, 258N  
 DANTI, NICOLA 83  
 DE CONNO, ANDREA 268N  
 DE FIORES, CLAUDIO 98N  
 DE GASPERI, ALCIDE 87N

DE SENA, PASQUALE 141N  
DE SIERVO, UGO 122N, 123N,  
141N, 156N, 183, 251N, 258N  
DE VIRGILIIS, ALFONSO 105  
DE VITO, ITALO 233N  
DEGL'INNOCENTI, MAURIZIO 11,  
22N, 29N, 59N, 72, 157N, 185  
DEI OTTATI, GABI 36, 40, 48  
DEL CARLO, GIUSEPPE 70  
DEL DEBBIO, PAOLO 96  
DEL LUNGO, CLAUDIO 69N, 77  
DELL'ALBA, GIANFRANCO 100  
DELORS, JACQUES 154  
DEPLANO, GIANCARLO 160N, 184,  
185  
DEPRET, MARCO-HUBERT 42, 48  
DETTI, EDOARDO 29  
DI BERNARDO, ANDREA 229N  
DI CARLO, ANGELA 251N  
DI GASPARE, GIUSEPPE 258N  
DI PACO, NELLO 67N  
DI VIRGILIO, ALDO 57N  
DINI, LAMBERTO 110  
DINI, PATRIZIA 69N, 77N  
DIPPEL, HORST 25N  
DONVITO, VINCENZO 97N  
DONZELLI, GIOVANNI 83  
DORIA, ANGELA LETIZIA 229N  
DOVERI, ANDREA 268N  
DRAGONI, VERA 9  
DURET, PAOLO 190

**E**  
EVANGELISTI, FABIO 83  
EXPÓSITO, ENRIQUETA 120N

**F**  
FABIANI, MARIO 29  
FAENZI, MONICA 83, 105  
FAGNI, EDDA 74N  
FANTAPPIÈ, ROMANO 155N, 232N  
FARINI, LUIGI CARLO 89  
FEDELI, GIULIANO 71, 83  
FEDERIGI, LINO 73, 74, 75  
FERIOLI, ELENA 254N, 258N  
FERRARA, MAURIZIO 94N  
FERRARI, GIUSEPPE 89  
FERRERI, SILVIA 132N  
FERRI, JACOPO MARIA 83  
FERRUCCI, ALESSANDRO 208N  
FERRUCCI, IVAN 83  
FILIPPELLI, SILVANO 73  
FILIPPINI, GINO 73  
FLORIDIA, ANTONIO 57N, 62N,  
104N, 105N, 160N, 175N, 184  
FONTANELLI, PAOLO 77, 77N  
FORLATI PICCHIO, LAURA 141N  
FRAGAI, AGOSTINO 78  
FRANCECHINI, FABRIZIO 76  
FRANCI, PIER GIORGIO 68  
FRANCI, TOMMASO 69, 78  
FRATINI, GIOVANNI 76, 77  
FRENCH, REBECCA 48  
FUÀ, GIORGIO 34, 48, 60N

FUSCAGNI, STEFANIA 83

## G

GABELLI, MARIO 58N

GABBUGGIANI, ELIO 29, 30, 66,  
67, 72

GALEOTTI, MENOTTI 74, 74N, 75

GALLINO, LUCIANO 38, 48

GALLO, CARLO EMANUELE 198N

GAMBETTA VIANNA, ANTONIO 83

GARAVINI, LAURA 2 I IN

GARDINI, GIANLUCA 134N

GARGATAGLI, MARA 229N

GATTAI, CARLO 76, 77

GAZZARRI, MARTA 83

GELLI, FEDERICO 78

GELONI, FABRIZIO 77

GHELLI, LUCIANO 97N

GHIANDELLI, ENNIO 76N, 77

GIANNARELLI, PAOLO 76, 77, 77N

GIANNI, FRANCESCO MARIA 24

GIANNINI, MASSIMO SEVERO I I,  
26N

GIANOLIO, ROBERTO 25 I N

GIMMELLI, GRAZIA 68, 68N, 75N

GINANNESCHI, MAURO 69, 69N,  
75N, 76, 77N

GIOLITTI, ANTONIO 29

GIOVANI, FRANCESCA 47

GIOVANNINI, BRUNA 70N

GIZZI, ELIO 14 I N

GORI, CRISTIANO 27 I N

GOZI, SANDRO 243N

GRANCHI, GIACOMINO 76, 76N

GRASSO, PIETRO GIUSEPPE 89

GUELPA, FABRIZIO 48

GUERZONI, LUCIANO 25 I N

GUIDI, CARLA 78

GUIGLIA, GIOVANNI 258N

## H

HAMDOUCH, ABDELILLAH 42, 48

HITLER, ADOLF 12 I

HOBBSAWM, ERIC JOHN ERNST  
136N

## I

INNACO, RINALDO 69N

INNAMORATI, FRANCESCA 158N,  
159N, 184

IORIO, MICHELE 97N

## J

JOHANSON, GRAEME 48

## L

LA LOGGIA, ENRICO 190

LA MALFA, UGO 29

LA PERGOLA, ANTONIO 14 I N, 15 I

LA PORTA, SALVATORE 258N

LACONI, RENZO 2 I

LAGORIO, LELIO 71, 71N, 72, 73,  
94

LASTRI, DANIELA 71, 83

LAZZERI, GIAN LUCA 71, 83

LEONE, GIOVANNI 88

LEONE, MARIO 71, 73, 74, 94, 106  
LEVI, ALESSANDRO 26N  
LEWANSKI, RODOLFO 170N, 185  
LIA, LUIGI 229N  
LOCCI, DARIO 83  
LOMBARDI, MAURO 33N, 41N, 47,  
49  
LONGO, ERIK 251N  
LORENZINI, STEFANIA 241N, 245N  
LORIS BAUDONE, GIULIANA 70N  
LOSCO, ANDREA 97N  
LOTTI, LUIGI 71N  
LUCCHINI, ALESSANDRA 229N  
LUVISOTTI, VIRGILIO 69N, 70

## M

MACCHERONI, GIACOMO 67, 68,  
68N, 73, 74  
MAGNOLFI, ALBERTO 75, 76, 83  
MALEATTI, ELENA 118N, 135N  
MALVEZZI, WALTER 73  
MANCIULLI, ANDREA 83  
MANETTI, DANIELA 80N  
MANETTI, MICHELA 232N  
MANETTI, SERGIO 68  
MANGIA, ALESSANDRO 116N  
MANGIAMELI, STELIO 134N  
MANNESCHI, MARCO 83  
MANNORI, LUCA 23N, 24N, 25N  
MARCHESCHI, PAOLO 83  
MARCHETTI, FAUSTO 67  
MARCHETTI, MASCIA 268N

MARCUCCI, MARCO 68, 71, 75,  
76, 77, 94  
MARIANI, MARCO 229N  
MARIGNANI, CLAUDIO 83  
MARINI, PAOLO 83  
MARSON, ANNA 79  
MARTELLI, CLAUDIO 214  
MARTINI, CLAUDIO 63, 71, 77,  
78, 82, 99, 103  
MARZANATI, ANNA 257N  
MARZUOLI, CARLO 215N  
MASTRAGOSTINO, FRANCO 90  
MATERGI, LUCIA 83  
MATTEI, FABRIZIO 83  
MATTEOLI, ALTERO 63, 100  
MATTIONI, ANGELO 258N  
MATTONE, ANTONELLO 25N  
MAYER, MARCO 74, 74N, 75, 75N  
MAZZINI, ESTENSE LAURA LINA  
265N  
MAZZIOTTI, MANLIO 251N  
MAZZOCCA, PIETRO 67  
MEDURI, LUIGI 97N  
MEIATTINI, DELIA 74, 75  
MELANI, CARLO 70, 70N  
MENCHETTI, ANSELMO 74, 75,  
75N  
MENGHINELLO, STEFANO 39, 49  
MERIGGI, MARCO 23N  
MERLINI, STEFANO 23N  
MERUSI, FABIO 25N  
MESSINEO, DONATO 145N

MEZZETTI, LUCA 132N  
MICELLI, STEFANO 41N, 48  
MIELE, GIOVANNI 26, 26N  
MIGLIO, GIANFRANCO 28, 28N  
MIGLIORI, RICCARDO 243N  
MINGHETTI, MARCO 89  
MONACI, ALBERTO 9, 67N, 71, 83  
MONARCA, ELIANA 76  
MONTANELLI, GIUSEPPE 25N  
MONTANO, VINCENZO 159N, 185  
MONTEMAGGI, LORETTA 67, 68,  
68N, 72  
MONTEMAGNI, MARCO 78, 78N  
MONTILLA MARTOS, JOSÉ  
ANTONIO 120N  
MORALES, GIORGIO 232N  
MORELLI, RAFFAELLO 68N  
MORGANTI, CLAUDIO 83  
MORI, GIORGIO 47, 61N, 65N,  
80N  
MORI, PIER ANGELO 47  
MORO, ALDO 87, 88  
MORONI, MARCO 39, 49  
MORTATI, COSTANTINO 27  
MORVIDUCCI, CLAUDIA 141N  
MOSCARDINI, GLAUCO 69N  
MOSTACCI, EDMONDO 132N  
MUGNAI, STEFANO 83  
MUSSOLINI, ALESSANDRA 104

## **N**

NANNIPIERI, ALÌ 75, 75N

NARDOZZI, GIANGIACOMO 38, 49  
NASCIMBENE, BRUNO 219N  
NASCOSTI, NICOLA 83  
NASSIS, COSTANTINO 244N  
NENCINI, RICCARDO 67, 70, 79,  
82  
NIGRO, GIAMPIERO 80N  
NIGRO, MARIO 156N, 185  
NISTICÒ, GIUSEPPE 97N  
NITTI, FRANCESCO SAVERIO 21  
NOCILLA, DAMIANO 116N

## **O**

OLIVETTI, MARCO 98N, 251N  
OMICCIOLI, MASSIMO 39, 49  
ORLANDO, VITTORIO EMANUELE  
21  
ORTEGA ÁLVAREZ, LUÍS 120N

## **P**

PACI, ANDREA 44N, 49  
PACINI, MARIA CHIARA 95N  
PAGGI, LEONARDO 37, 38, 48  
PAJNO, ALESSANDRO 251N  
PALADIN, LIVIO 129N  
PALANDRI, GRAZIANO 68  
PALMESANI, ILARIO 105  
PANIZZA, SAULLE 118N  
PANNELLA, GIACINTO (MARCO)  
62, 64, 97, 97N  
PAPUCCI, MARINO 73  
PARDI, FRANCESCO 84  
PARISI, STEFANIA 120N

PARRAVICINI, GIANNINO 34N, 49  
 PARRINI, GIANLUCA 70, 84  
 PARTINI, SAURO 65N  
 PASSAGLIA, PAOLO 273N  
 PASSALEVA, ANGELO 67, 69, 78,  
 78N  
 PASSIGLI, STEFANO 68, 69, 69N  
 PASTORE, BALDASSARE 132N  
 PASTORI, GIORGIO 30N, 31N,  
 190N, 233N, 258N  
 PATRONI GRIFFI, ANDREA 214N  
 PAVONE, CLAUDIO 28  
 PECORINI, NICCOLÒ 63, 100,  
 103N  
 PELLEGRINOTTI, GIOVANNI  
 ARDELIO 84  
 PEPINO, LIVIO 251N, 268N  
 PERICCIOLI, MORENO 76, 77  
 PERRINO, MARIA PIA 159N, 183  
 PERTICI, ANDREA 95N, 98N, 116N,  
 162N, 185  
 PERUZZI, UBALDINO 82  
 PETRETTO, ALESSANDRO 47, 49  
 PEZZATI, ENZO 67, 67N, 68  
 PIAZZA, STEFANO 229N  
 PICCHI, MARTA 160N, 161N,  
 165N, 167N, 185, 266N  
 PIETRA CAPRINA, ENRICA 265N  
 PIGNATARO, SERGIO 229N  
 PIGNOTTI, MARCO 61N  
 PII, PIERO 68N  
 PINNA, PIETRO 123N, 127N  
 PISANESCHI, ANDREA 60N, 157N,  
 185  
 PIZZANELLI, GIOVANNA 169N,  
 185  
 PIZZETTI, FRANCESCO 31N, 134N  
 PIZZI, PIERO 68, 68N, 69N, 70N  
 PIZZOLATO, FILIPPO 258N  
 PIZZORUSSO, ALESSANDRO 7, 22N,  
 119N, 126N, 135N, 244N  
 POGGI, ANNAMARIA 132N, 198N  
 POLI, NEDO LORENZO 84  
 POLLINA, ANGELO 70N  
 POLLINI, RENATO 7, 11, 73, 74,  
 74N  
 PRISCO, SALVATORE 229N  
 PRODI, ROMANO 97N, 100, 110  
 PROFETI, STEFANIA 63N, 135N  
 PROVENZALI, LEOPOLDO 70, 70N  
 PUBUSA, ANDREA 187N  
 PUCCI, ANSELMO 73, 74  
 PUGNALINI, ROSANNA 84  
  
 R  
 RAFFAELLI, ANDREA 254N  
 RAGGHIANI, CARLO LUDOVICO  
 52  
 RAGONIERI, ERNESTO 28, 28N  
 RANGER, TERENCE 136N  
 RASTRELLI, ANTONIO 97N  
 RAUGI, DINO 73, 74, 74N  
 REMASCHI, MARCO 84  
 RESCIGNO, GIUSEPPE UGO 190N  
 RICASOLI, BETTINO 82

RICCI, MARIO 70  
RINALDI, ELEONORA 116N  
RINELLA, ANGELO 190N  
ROGARI, SANDRO 61N  
ROLLA, GIANCARLO 126N  
ROMANELLI, MAURO 71, 84  
ROMANELLI, RAFFAELE 20N, 23N,  
30N  
ROMBOLI, ROBERTO 115N, 118N  
ROMITI, ANNA 44N, 49  
RONCHETTI, LAURA 227N  
ROSATI, ILARIO 67  
ROSELLI, ORLANDO 158N, 159N,  
163N, 184, 185  
ROSENAU, JAMES N. 160N, 186  
ROSINI, MONICA 120  
ROSSETTI, LORIS 84  
ROSSI, EMANUELE 120N, 162N,  
165N, 182, 183, 184, 185, 186,  
188N, 232N, 251N, 254N, 258N,  
264N, 265N, 266N, 271N, 273N  
ROSSI, ENRICO 78, 79, 84, 104  
ROSSI, MARCELLO 126N  
ROSSI, MARIO G. 11, 22N, 29N,  
59N, 60N, 65N, 157N, 185  
ROTELLI, ETTORE 26N, 27, 28  
RUFFILLI, ROBERTO 28, 89  
RUGGERI, ANTONIO 118N, 132N,  
207N  
RUGGERI, MARCO 84  
RULLANI, ENZO 41N, 43, 45N, 49  
RUSSO, RUDI 84

**S**  
SACCO, RODOLFO 132N  
SACCONI, GUIDO 69N  
SALAZAR, CARMELA 207N  
SALVADORI, GIANNI 78, 79  
SANTINI, GIOVANNI 84  
SANTOMASSIMO, GIANPASQUALE  
65N  
SAPELLI, GIULIO 60N  
SARAGAT, GIUSEPPE 87N  
SAVINO, TERESA 47  
SCALETTI, CRISTINA 79, 83  
SCARAMUCCIA, DANIELA CATERINA  
RITA 79  
SCARCIGLIA, ROBERTO 190N  
SCARLATTI, FEDERICA 258N  
SCICLONE, NICOLA 41, 48  
SEGATORI, ROBERTO 134N  
SEgni, MARIOTTO 108  
SERAFINI, FRANCESCO 75N  
SESTINI, ALDO 19, 19N, 20, 21  
SGARBI, VITTORIO 97N, 100N  
SGHERRI, MONICA 84  
SILIANI, SIMONE 69N, 77  
SIMONCINI, ANDREA 168N, 183,  
251N  
SIMONCINI, GIANFRANCO 78, 79  
SINISCALCHI, ARTURO 120N,  
126N, 160N, 185  
SMYTH, RUSSEL 48  
SOLDATI, FERDINANDO 67N  
SOMMA, ALESSANDRO 132N

SONNINO, SIDNEY 121  
SORACE, DOMENICO 156N, 183  
SORDI, BERNARDO 23N, 24N  
SPATARO, ORNELLA 142N, 143N,  
147  
SPINELLI, MARCO 84  
STACCIOLI, MARINA 84  
STAIANO, SANDRO 111N  
STANCANELLI, GIUSEPPE 156N,  
183  
STARNINI, ALESSANDRO 70  
STELLA, GIAN ANTONIO 244N  
STIPO, MASSIMO 251N  
STORCHI, G. PAOLO 251N  
STRADELLA, ELETTRA 188N, 202N,  
251N, 265N, 266N, 271N  
STRAZZARI, DAVIDE 219N  
STROZZI, GIROLAMO 145N  
STURZO, LUIGI 21, 21N

## T

TARADASH, MARCO 84  
TARGETTI, FERDINANDO 21  
TARGETTI, STELLA 79  
TARLI BARBIERI, GIOVANNI 95N,  
123N  
TARUFFO, MICHELE 119N  
TASSINARI, LUIGI 73, 74, 74N  
TERESI, FRANCESCO 123N  
TERONI, ROBERTO 75  
TOGNOCCHI, PIER PAOLO 84  
TORTOLINI, MATTEO 84

TOSCHI, MASSIMO 78  
TOTARO, ACHILLE 70, 70N  
TRAMPUS, ANTONIO 24N  
TRIGILIA, CARLO 37, 39, 49

## V

VALASTRO, ALESSANDRA 159N,  
183, 187N  
VANDELLI, LUCIANO 134N, 184  
VANNUCCI, ANDREA 102N, 105N  
VASTA, MICHELANGELO 34, 47  
VECCHIATO, TIZIANO 265N  
VENEZIALE, MARCELLO 97N  
VENTURA, MICHELE 69, 69N, 77,  
77N  
VENTURI, GIANFRANCO 84  
VERDE, FILIPPO 229N  
VERDINI, DENIS 69, 70, 70N  
VESTRI, GIORGIO 73, 74, 75  
VIGNUDELLI, ALJS 126N  
VILLA, TOMMASO 84  
VIRGA, PIETRO 123N  
VIVALDI, ELENA 253N, 265N  
VRENNA, MASSIMILIANO 227N,  
273N

## Z

ZACCARIA, ROBERTO 141N, 158N,  
183  
ZACCHIA, CARLO 60N  
ZOPPI, MARIA CONCETTA 78  
ZOPPI, MARIELLA 78N

