

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Buongiorno e grazie a tutti gli intervenuti, Passo subito la parola al Presidente Monaci per l'apertura dei lavori e poi procediamo con il programma previsto.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Vorrei rimarcare che, con accortezza, quando abbiamo definito il programma della giornata, riferendoci all'intervento introduttivo del Presidente Monaci non abbiamo indicato, come di solito si fa, "saluto del Presidente" ma "apertura dei lavori" e direi che effettivamente i nostri lavori non avrebbero potuto essere stati aperti più approfonditamente di così; ringraziamo il Presidente che, oltre a dedicarci il suo tempo, ha svolto un intervento particolarmente denso di contenuti, che non mancheranno di trovare rispondenza nel corso del dibattito.

Proseguiamo quindi nei lavori così autorevolmente aperti.

Vorrei chiedere scusa alla collega Pastore, alla quale spetterebbe ora la parola per illustrare gli elementi generali del Rapporto, e fare una piccola inversione dell'ordine dei lavori, per consentire al professore Merlini dell'Università di Firenze e Presidente del nostro Collegio di garanzia di alternare con *par condicio* la sua presenza tra i diversi poteri dello stato: qui è presso il potere legislativo, ma deve tra poco recarsi presso quello giudiziario, in versione testimone. A lui diamo quindi la parola per primo, prima che debba andare via.

Grazie professor Merlini.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

A questo punto passo la parola alla collega Gemma Pastore, dirigente dei nostri uffici legislativi che costituiscono la struttura portante del Rapporto. Struttura portante sulla quale si innestano i tantissimi apporti delle segreterie delle commissioni, degli uffici di fattibilità, la collaborazione degli uffici di giunta per quanto riguarda l'analisi dei regolamenti, le strutture di assistenza ai vari organismi che a vario titolo intervengono nel processo legislativo nella nostra Regione.

Colgo l'occasione per ringraziare a mia volta tutti questi colleghi che ormai tradizionalmente fanno dell'appuntamento del Rapporto una delle componenti

essenziali, e anche delle più gradite, del lavoro quotidiano, anche perché il Rapporto giunge a conclusione in questo momento, ma il lavoro sul Rapporto viene svolto durante tutto il corso dell'anno. Le relazioni nascono giorno per giorno su ogni singola legge, mettendo da parte, per così dire, le osservazioni, le analisi e gli spunti, che poi ricuciamo insieme nel momento di confezionare il Rapporto.

Gemma Pastore, d'intesa con me, ha curato la relazione di sintesi, che ha l'ambizione di ordinare gli elementi essenziali dei molti spunti di analisi e dei molti dati che il Rapporto contiene, ed ora di questa relazione di sintesi prova a farci un'ulteriore estrema sintesi.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Grazie a Gemma Pastore. Il materiale è tanto e la sintesi è certamente problematica.

Proseguiamo i lavori, abbiamo ancora quattro interventi programmati e poi vorremmo lasciare un po' di spazio anche ad interventi ulteriori; mi rimetto all'autoregolazione di chi interviene.

Passo la parola al professor Paolo Caretti dell'Università di Firenze, che in quanto direttore dell'Osservatorio delle fonti è direttamente interessato anche alla cura del Rapporto nazionale sulla legislazione e rappresenta, quindi, un interlocutore particolarmente qualificato sul tema.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Il Presidente Monaci deve alternare la sua presenza qui agli altri impegni istituzionali che lo attendono, ma rimane sempre nei paraggi e si propone di tornare possibilmente più tardi.

Per stare all'espressione del professor Caretti, c'è una sorta di compagnia di giro dei Rapporti sulle legislazioni. Vediamo di non restare troppo chiusi tra noi ma sicuramente uno dei protagonisti di questa compagnia è il professor Mangiameli, direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie del CNR, che ringraziamo per essere presente tra noi e a cui diamo volentieri la parola. Approfito anche per salutare la collaboratrice dell'Istituto, che pure segue sempre i rapporti sulla legislazione, la dott.ssa Aida Arabia.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Grazie, mi scuso delle sollecitazioni a concludere, ma è per consentire poi a tutti di intervenire.

Non è per crudeltà d'animo che non abbiamo previsto nessuna pausa caffè, ma dobbiamo stare nei tempi; in compenso, per coloro che resisteranno, ci sarà al termine dei lavori un piccolo rinfresco. La parola al professor Giovanni Tarli Barbieri, dell'Università di Firenze.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Molte grazie, anche per la densa sintesi dell'intervento che è riuscito a fare.

A questo punto la parola passa alla Camera dei deputati, ottimamente rappresentata dal dott. Valerio Di Porto.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Abbiamo qualche minuto, se c'è qualche intervento ulteriore o se qualcuno dei relatori stessi vuole aggiungere qualche cosa prima di avviarci alle conclusioni, c'è un po' di spazio, naturalmente appellandoci a interventi molto brevi e puntuali.

Prego dottoressa Arabia.

Alberto Chellini, Segretario generale del Consiglio regionale, coordinatore del Rapporto

Qualche breve parola finale, per chiudere i lavori. Per brevità taglio i ringraziamenti ma essi sono davvero molto sentiti per la qualità e la profondità degli interventi fatti, segno che il Rapporto è stato letto e valutato con attenzione e di questo ringrazio tutti gli interlocutori.

Siamo contenti delle parole di apprezzamento rivolte al nostro Rapporto e anche delle indicazioni di lavoro, che puntualmente cerchiamo sempre di recepire di anno in anno, anche se voglio dire, a proposito delle rilevate assenze di alcune tematiche, che in alcuni casi esse sono volute, per evitare di tornare sempre sugli stessi argomenti; pertanto, quando abbiamo fatto un *focus* su un argomento un determinato anno, cerchiamo volutamente di concentrare l'attenzione l'anno dopo su altri aspetti, sulla base di ciò che appare di maggiore attualità.

A conclusione della mattinata, veramente ricca di temi, la prima cosa che mi viene da annotare è che mai come quest'anno il Rapporto è servito da spunto per affrontare questioni di portata molto generale; quest'anno più che gli anni scorsi ci siamo molto rapidamente allontanati dagli elementi di analisi puntuali dell'andamento della nostra legislazione per arrivare, negli interventi dei vari interlocutori, a nodi di fondo dell'ordinamento e della sua evoluzione.

Questa cosa non è casuale, perché evidentemente la legge regionale chiama in causa il ruolo della Regione ed il ruolo della Regione oggi è in un momento di

ripensamento istituzionale molto profondo. Il nostro dibattito odierno credo che ne sia validamente una spia.

E' in fase di ripensamento il ruolo della Regione nell'ordinamento e - richiamo in particolare gli interventi dei professori Caretti e Mangiameli - si ridiscute il titolo quinto, la seconda Camera, il tema del neocentralismo. Insomma, torna prepotentemente all'attenzione un dibattito di fondo sulle Regioni.

Personalmente, io condivido gli accenti con cui alcuni degli intervenuti hanno analizzato il modo in cui si riapre oggi la discussione sul titolo quinto ed il carattere strumentale dell'enfasi che viene posta sul contenzioso che ad esso si considera connesso. Vedo in questa enfasi la volontà di riaffermare un ritorno al centralismo e di ridurre il ruolo delle Regioni, verso quella loro "provincializzazione" evocata, come rischio tutt'altro che ipotetico, dal professor Mangiameli.

Sono giudizi che condivido, anche perché i dati del contenzioso che noi abbiamo analizzato, sia nello specifico della nostra Regione che in generale, ci mostrano che è vero che il contenzioso costituzionale rimane oggi alto, ma che ciò dipende dalla forte ripresa che esso ha avuto proprio nel momento in cui si stava riducendo il contenzioso riconducibile al titolo quinto, dopo i molti interventi della Corte, condivisibili o meno dal punto di vista regionale, ma che avevano ormai sostanzialmente appianato il grosso delle questioni ed assestato il sistema.

Il contenzioso attuale riprende invece, a partire dal 2010, per un altro aspetto, che non c'entra niente con il titolo quinto, ma che è invece da ricondurre al tema del coordinamento della finanza pubblica e dei molteplici interventi statali ad esso connessi e rispetto ai quali la Corte ha assunto una posizione molto penalizzante per le Regioni. Questa è la tipologia di contenzioso che domina oggi la scena. Ma questo con il titolo quinto c'entra assai poco, anzi direi che siamo in presenza di una forzatura in senso statalista del titolo quinto, legata alla particolare contingenza economica.

Certo si può ridiscutere il titolo quinto per tanti aspetti, però a partire dal dato oggettivo che il tema del contenzioso non va strumentalizzato e usato come un grimaldello ad altri fini.

Quello che mi colpisce sfavorevolmente è che in questa ripresa del dibattito sui temi di fondo, del ruolo delle Regioni e del loro rapporto con lo Stato, proprio le Regioni risultano ad oggi pressoché del tutto assenti.

Le ragioni di questa assenza vanno ricercate, a mio giudizio, nel fatto che la classe politica regionale è ancora fortemente sotto lo schiaffo delle note tristi vicende dei costi abnormi della politica e degli scandali dei finanziamenti, che così fortemente hanno scosso l'opinione pubblica.

Il che ha condotto proprio le Regioni non solo ad accettare ma addirittura a sollecitare un intervento dello Stato, lesivo delle proprie competenze, rivolto ad imporre comportamenti virtuosi, a partire dal numero dei consiglieri.

Mai questione fu, secondo me, approcciata in modo più sbagliato, cioè in termini di costi della politica. Ma cosa c'entrano i costi della politica con il numero dei consiglieri? Se avviciniamo il tema in questo modo, il migliore risultato possibile lo otterremo a consiglieri zero, perché se devono essere meno per costare meno, eliminandoli completamente non costano più nulla!

C'erano altre strade, si poteva intervenire sulle indennità, sui costi generali di funzionamento. Avere giocato sul numero dei componenti del Consiglio, per volontà stessa delle Regioni penitenti e autoflagellanti, ci porta ora a arrampicarsi sugli specchi per tentare di quadrare il cerchio di una nuova legge elettorale, nella quale i conti non tornano mai, perché in Toscana, parliamoci chiaro, con 40 consiglieri non c'è solo il problema che il Consiglio dovrà ridurre necessariamente il numero delle attuali commissioni con accorpamenti di materie alquanto forzati; noi tra l'altro eravamo anche da questo punto di vista una Regione sostanzialmente virtuosa, che non aveva moltiplicato artatamente il numero delle commissioni. Ma questo è il meno, il problema è che con questo numero di consiglieri si dovrebbero garantire, ad un tempo, i rapporti maggioranza – opposizione, pure garantendo alla maggioranza un margine sufficiente di governabilità; una adeguata rappresentanza dei territori ed una corretta rappresentanza di genere. Se incrociamo tutti questi elementi, i conti non possono tornare e qualche cosa dovrà necessariamente essere sacrificato. Questo perché abbiamo subito un tetto astratto al numero di consiglieri ed a quello siamo oggi inchiodati, senza possibilità di minime ragionevoli deroghe, che certo non avrebbero determinato danni per le finanze pubbliche.

Sul tema della forma di governo, il Rapporto conferma che in Toscana il ruolo del Consiglio, nel processo legislativo e nella generale forma di governo, resta un ruolo significativo. E' un dato non scontato e non banale, che si conferma.

Lo vediamo non solo dal livello abbastanza alto di iniziativa legislativa, ivi compresa quella di origine consiliare. Ma ancora più dal dato, molto sostanziale, del profondo intervento modificativo che avviene in Consiglio sulle proposte di legge dell'esecutivo, un intervento non certo ristretto ai soli aspetti formali ma rivolto a molteplici e vasti aspetti di tipo sostanziale.

Al di là di ogni giudizio di merito sui provvedimenti legislativi assunti, questo è comunque un Consiglio che ancora agisce e funziona.

La tipologia della legislazione prodotta – analogamente ai dati che emergono anche dal recente Rapporto nazionale sulla legislazione, sia pure riferito all'anno precedente - è prevalentemente di carattere emergenziale, in molti casi in connessione al dover far fronte ai subitanei interventi statali ma in molti altri casi, in realtà, non perché ci sia una effettiva emergenza da fronteggiare ma solo perché ormai il meccanismo della politica tende a funzionare così. Nel nostro ordinamento non abbiamo i decreti legge né le leggi delegate ma abbiamo iniziative legislative di continua urgenza politica che si susseguono in maniera abbastanza convulsa.

Il tema della programmazione normativa non è presente nel Rapporto, non per nostra dimenticanza ma perché questo tema è attualmente assente nel nostro ordinamento. Se avessimo fatto un capitolo “programmazione normativa” sarebbe stata una pagina bianca. Nell’iter di approvazione di una delle leggi più importanti di quest’anno, quella sulla programmazione, quando, anche sulla base delle valutazioni tecniche degli uffici, è stato posto all’attenzione dei decisori politici il tema di legare l’andamento della programmazione anche al tema della programmazione normativa, la risposta è stata negativa, ritenendo ciò non adeguato al continuo divenire dell’emergenza economica e politica.

Ma un sistema legislativo che non riesce a darsi un minimo di programmazione normativa non facilita certo il ruolo del Consiglio e introduce un elemento critico nell’organizzazione e nella qualità dei lavori dell’assemblea.

L’altro elemento è che anche la legislazione toscana resta, al pari della legislazione statale, una legislazione di modifiche e di modifiche di modifiche!

Se da un lato, quindi, la legge annuale di manutenzione è stata correttamente ricondotta a contenuti di effettiva manutenzione in senso stretto, impedendole di diventare una legge *omnibus*, lesiva del ruolo del Consiglio e delle competenze delle commissioni di merito, dall’altro il carattere emergenziale della normativa prodotta richiede poi necessariamente continui interventi successivi, anche a breve termine, per completare, correggere, integrare ciò che non è stato sufficientemente valutato in prima istanza.

È stata sollecitata nel dibattito una valutazione sulla motivazione delle leggi, che continua ad essere un *unicum* dell’ordinamento toscano. Su questo istituto, avendo già fatto un *focus* in Rapporti precedenti, ci promettevamo di tornare magari il prossimo anno. Dico subito che il bilancio non è esaltante, anche se sarà poi interessante registrare i dati in modo puntuale.

Normalmente, la motivazione delle leggi è avvertita dai consiglieri come un elemento di *routine*, di carattere sostanzialmente tecnico, spesso affidato direttamente alla cura degli uffici. Tuttavia non mancano alcuni casi in cui la motivazione è risultata utile ad offrire una chiave di lettura più univoca ad alcune disposizioni dell’articolato o ad evidenziare alcune opzioni politiche che il tecnicismo dell’articolato avrebbe lasciato altrimenti in ombra o, ancora, ad esplicitare elementi di mediazione politica rispetto a quanto espresso nell’articolato stesso. Quindi diciamo che per lo meno in alcuni casi una qualche utilità della motivazione può essere riscontrata.

Gli spunti di discussione sarebbero veramente tanti ma siamo prossimi all’orario di chiusura previsto.

L’ultima considerazione conclusiva che voglio fare è che il Rapporto evidenzia come questo sia stato sostanzialmente un anno di transizione, transizione verso la fine di una legislatura che a sua volta segnerà un passaggio di sistema, con un diverso numero di consiglieri e di commissioni, un innovato quadro di competenze, una diversa cornice istituzionale nazionale.

Questo dato è molto avvertito dalla Regione. A ben vedere, le leggi importanti approvate nel 2013, quali la riforma dello Statuto, la legge di programmazione, la legge sulla partecipazione, sono tutte destinate ad entrare a pieno regime solo nella nuova legislatura. E lo stesso può dirsi per le altre leggi di sistema che sono attualmente più o meno in dirittura di arrivo: la legge urbanistica, la legge elettorale, la riforma del regolamento consiliare e delle commissioni, la probabile revisione dei vari organismi di tutela e garanzia istituiti presso il Consiglio.

L'idea che io ne traggo è che la Regione si sta preparando ad un cambio di pelle ma quale sarà la pelle nuova non è ancora del tutto chiaro. Il Rapporto del prossimo anno avrà il compito di analizzarlo approfonditamente.

Vi ringrazio