

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

Giovanni Tarli Barbieri, professore all'università di Firenze

Grazie intanto dell'invito a questa iniziativa, che è sempre molto interessante. Devo dire che essendo d'accordo, praticamente, su tutto quello che ho sentito da chi è intervenuto prima di me, ometto ogni considerazione sullo sfondo in cui il rapporto sulla legislazione si inserisce, cercando, come dire, di evidenziare qualche notazione proprio sul Rapporto, perché ritengo che sia un documento che lo meriti.

Il contesto è quello che hanno spiegato molto bene i professori Merlini, Mangiameli e Caretti ed è un contesto, devo dire, di grande confusione istituzionale, che ha delle ricadute a livello regionale che sono quelle che Stelio Mangiameli prima ha citato e su cui vorrei tornare solo per un attimo, e cioè il problema della composizione dei Consigli regionali, perché questo è uno di quei casi in cui si è fatto, come dire, una revisione costituzionale con una fonte incompetente, il tutto avallato da una sentenza della Corte costituzionale che dire strana e praticamente immotivata credo sia dire poco. Soltanto un anno prima la Corte costituzionale aveva parlato, sentenza 188 del 2011, di una riserva di statuto in materia di numero dei consiglieri regionali; l'anno dopo, stesso relatore, la Corte fornisce il "numero"; è vero che spetta ai Consigli regionali, ma non il numero massimo, il numero massimo può spettare, anzi spetta, al legislatore statale.

Un mio collega giustamente ha parlato di una sorta di effetto "Maga Magò" di questa sentenza della Corte costituzionale; per chi non lo sa la Maga Magò è un personaggio del film "La Spada nella Rocca", ed è nemica di Mago Merlino. Ad un certo punto c'è la disfida tra i due: l'intesa era che non si dovessero evocare draghi, lei però in difficoltà, evoca un drago e Merlino chiede perché ha disatteso il patto. E lei risponde che il patto era di non evocare draghi, ma draghi rossi. Così è un pochino la sentenza 198, che ha delle conseguenze istituzionali per nulla banali, badate! E mi chiedo, a livello regionale, che cosa significhi. Primo: sul funzionamento del consiglio, potremo mantenere le commissioni che abbiamo? Così come sono composte? Le dovremo ripensare e farlo in una logica da accorpamento che temo sarà un accorpamento non privo di disfunzionalità e non per colpa della Regione, ma di questo impatto.

Secondo: che impatto avrà sulla legge elettorale? Perché per quanti sforzi facciamo per abolire le province, i sistemi elettorali regionali non hanno mai rinunciato a immaginare le circoscrizioni provinciali come base per la allocazione dei seggi.

Ora passando da 65 a 55, poi a 40, il rischio che intere zone del territorio regionale non siano rappresentate è un rischio più che possibile; se così non fosse, perché magari si inserisce una clausola per cui tutti i territori devono avere almeno un seggio, avremmo comunque una torsione; voglio sottolineare che, quando si fanno questo tipo di operazioni bisognerebbe pensarle per intero. Anche qui magari, in una logica un pochino realistica, che avrebbe potuto dire il legislatore statale, in nome del coordinamento della funzione pubblica? Di ridurre i costi del Consiglio regionale lasciando a voi il compito di agire sulle indennità? Sugli appannaggi? Sul numero? Perché anche questa vicenda del numero massimo può generare un effetto che è esattamente contrario a quello che la Corte ci dice, e cioè che il numero massimo risponde ad un'esigenza di stabilire un corretto rapporto elettori-eletti.

Già, ma che succede, però, se la Lombardia configurasse un Consiglio regionale di trenta membri? Perché mica lo impedisce il decreto legge 138 del 2011, e allora in questo modo avremmo un corretto rapporto elettori-eletti? Insomma, questo per dire come un uso improprio di una fonte impropriamente usata rischia di dare luogo ad effetti istituzionali che sono quelli che ho cercato di illustrarvi.

Ulteriori considerazioni.

Sullo sfondo del rapporto sulla legislazione che cosa c'è? Appunto le turbolenze politiche, che anche qui si sono viste, una ridefinizione all'interno della maggioranza e dell'opposizione che hanno portato alla formazione di nuovi gruppi, siamo partiti con sette, se non ricordo male, e ora siamo a 10 e la prospettiva di una nuova legge elettorale e probabilmente di un nuovo assetto del sistema politico anche regionale, che ancora una volta avrà un impatto che può non essere banale.

Faccio un esempio: qualunque sia la legge regionale mi immagino la quasi certezza che avremo due opposizioni, nel prossimo Consiglio regionale, probabilmente anche rapportabili come dimensione numerica, in termine di voti e di seggi.

Domanda, che ne sarà del portavoce dell'opposizione? Chi sarà il portavoce dell'opposizione in un contesto in cui l'opposizione non sarà più una ma con ogni probabilità due, e due di consistenza rapportabile? Tra l'altro noi sappiamo bene, la regione è già passata attraverso questo problema di due opposizioni, ma oggettivamente due opposizioni piuttosto diseguali, Rifondazione comunista da una parte e il Centro-destra dall'altra.

Ecco, veniamo ora al tema più diretto del rapporto sulla legislazione, anche io devo esprimere un grande apprezzamento per questo documento, che devo dire da un anno all'altro offre davvero materiali per riflessioni. Riflessioni che vanno al di là di ciò che è scritto qui dentro, perché quello che è scritto qui dentro parla di legislazione e non solo, parla anche di programmazione. Ma anche solo restando al procedimento legislativo noi sappiamo, i nostri maestri ce lo insegnano, che il procedimento legislativo è una spia del funzionamento di una

forma di governo, e questo nella consapevolezza della crisi della legge regionale, che per un verso ha portato oggettivamente a un certo contenimento della fonte, ma anche, lo diceva bene il professore Mangiameli e lo riprendo, anche in un momento in cui si assiste a un certo ridimensionamento della fonte legislativa in favore, come dire, di moduli che sono difficilmente ascrivibili al sistema delle fonti, nella regolazione di interi ambiti di politiche pubbliche.

Ecco, in questo senso che cosa emerge? Cosa emerge paragonando il Rapporto toscano con i Rapporti di altre regioni? Un dato probabilmente banale, che però va ribadito, perché le cose banali vanno ribadite lo stesso, e cioè che le regioni non sono tutte uguali.

Dal punto di vista della produttività, dal punto di vista dei rapporti tra gli organi, dal punto di vista della vitalità delle assemblee legislative.

Ecco, nel caso della Toscana, emerge quello che diceva Caretti, e che riprendo, emerge una legislazione regionale che non è morta, è una legge regionale che sia pure facendo difficili slalom nella giurisprudenza della Corte, negli interstizi della legislazione statale, ha comunque, in alcuni momenti, delle ambizioni riformatrici importanti, e farò dopo un altro esempio, ma il Consiglio regionale è una assemblea vitale anche oltre il terreno della legislazione.

I dati pubblicati nel Rapporto della Camera dimostrano, per esempio, che nel solo 2012 a livello regionale toscano, sono state presentate 552 atti di controllo e ne sono stati definiti il 72,2%, cioè siamo tra le prime tre regioni, come attività del Consiglio in questo ambito.

E lo stesso è l'attività di indirizzo, 361 atti presentati, seconda regione in Italia dopo il Lazio, ma con una consistenza del Consiglio minore, quindi il dato più o meno è rapportabile, ma di questi, pensate un po', ben 346, cioè il 96%, sono stati definiti! Quindi è l'immagine di una assemblea legislativa che sul terreno della legislazione e sul terreno anche delle altre competenze spettanti al Consiglio, è una assemblea che sta dimostrando una propria vitalità nonostante tutto.

Tra le leggi mi permetto solo un richiamo a una di questo anno, che mi sembra particolarmente significativa: la legge sulla programmazione, che è una legge che mi sembra una legge di grande rilevanza, sul piano appunto del prodotto legislativo, ma ancora una volta sul piano proprio della forma di governo, perché è uno sforzo importante di razionalizzazione degli strumenti di programmazione, anche di contenimento di questi strumenti, perché in passato mi pare che, a volte, ci siano stati momenti di sovrapposizione, di interferenza tra i vari strumenti e la logica è una logica politica e istituzionale che a me pare decisamente condivisibile. Una logica che parte dal programma elettorale, arriva al programma di governo, trova nel PRS un primo momento di concretizzazione, che ha uno spettro di legislatura, e da lì quello che un tempo era il DPEF e che ora si chiama DAP, e che poi appunto passa attraverso dei piani settoriali, che

però sono ormai soltanto quelli previsti, mi pare, dalla normativa europea e da quella nazionale.

E' un modo cioè per immaginare un circuito maggiormente razionale e più virtuoso, tra la attività di programmazione che, come diceva Gemma Pastore, è il metodo dell'azione regionale e lo svolgimento della attività normativa.

Tra l'altro, probabilmente, evitando anche quei fenomeni, che in Toscana c'erano stati, di una attività di programmazione settoriale che spesso debordava in una attività praticamente quasi para normativa, dicemmo qualche anno fa che addirittura c'erano atti di programmazione delegificanti, che evidenziavano non pochi problemi.

E analoga tentazione, lo ricordo, era perfino nella bozza di Statuto della Regione Toscana, dove si immaginava che gli atti della programmazione territoriale potessero in certi casi addirittura prevalere sull'esercizio della attività regolamentare, previsione che non è finita, poi, nello Statuto approvato nel 2005, ma che ha lasciato una qualche traccia.

Nel procedimento legislativo, vado molto rapidamente, che cosa si registra? Intanto la morte dell'iniziativa popolare e degli enti locali, questo io credo che sia un tema su cui bisogna aprire una riflessione: perché è successo questo? Credo che, appunto, debba essere oggetto di una attenzione da parte del Consiglio, come mai? C'è poca interazione tra la società civile e il Consiglio regionale? C'era un problema di qualità redazionale di queste proposte? Insomma, è un terreno che secondo me merita una qualche riflessione.

Secondo punto, il protagonismo del Consiglio, nell'iniziativa consiliare, come successo, mi pare che siamo oltre un terzo del totale, che è un dato ancora una volta che vede la Regione Toscana un pochino in controtendenza con quanto avviene al livello nazionale e in controtendenza anche con una certa idea di forma di governo che anche alcuni dei nostri colleghi avevano, perché a livello regionale si immaginava che questa forma di governo esaltasse l'iniziativa legislativa della Giunta e solo della Giunta, invece vediamo che le cose sono più complicate.

Ma anche nel procedimento legislativo il protagonismo del Consiglio assume, devo dire, in alcuni casi, delle sembianze anche curiose. Ancora una volta nel tessuto della forma di governo, cioè l'iniziativa legislativa anche della Giunta, subisce modifiche in Consiglio, che non sono a volte soltanto formali, sono modifiche anche sostanziali, che avvengono attraverso meccanismi di cooperazione Consiglio-Giunta, anche a livello di uffici tecnici, per cui, come dire, il progetto di legge che va in Consiglio, ha in Consiglio un esame che spesso porta a un prodotto legislativo diverso da come era stato presentato.

Ma devo dire ancora di più, le maggioranze che approvano le leggi: qui davvero assistiamo a una maggioranza legislativa che spesso e volentieri non coincide con la maggioranza di governo, e questo badate non è un dato rilevante soltanto per leggi microsettoriali o a basso impatto politico. Si vede spesso e volentieri

che anche leggi che hanno una maggiore ambizione riformatrice, vengono approvate con maggioranze che non corrispondono a quella che sostiene il Presidente.

Quindi è una forma di governo, come vedete, che ha l'impianto del *simul stabunt simul cadent*, ma che recupera momenti di consensualismo, che possono essere letti, mi rendo conto, in tanti modi, ma che sono un dato di fatto.

Non so se un temperamento della forma di governo di fatto, ma comunque un dato di fatto da sottolineare.

Se quindi il procedimento legislativo ha queste connotazioni, gli apporti esterni al procedimento legislativo, che erano una delle scommesse dello Statuto del 2005, non si sono rilevati, però, nel momento decisivo, di arricchimento di istanze esterne alla rappresentanza politica. Sia il Cal, sia l'organo rappresentativo delle pari opportunità, sia l'organo rappresentativo delle autonomie sociali, hanno lavorato e si sono anche sforzati di elaborare qualche soluzione, ma non sembrano assurgere, diciamo, a quel ruolo significativo che alcuni avevano immaginato e altri auspicato.

Chiudo con due battute sulla tecnica legislativa e sui regolamenti.

Sulla tecnica legislativa, era una delle scommesse ed è una delle scommesse, dello Statuto della Regione Toscana, in modo più significativo che in altre esperienze, tuttavia è inutile negarlo, la tecnica legislativa sconta i problemi generali che i colleghi hanno così bene evidenziato. Oggi è più difficile di ieri, lavorare su leggi regionali che siano improntate a una buona tecnica legislativa, e allora non mi scandalizzano più di tanto, anche se ci vorrà attenzione, i casi di leggi modificate a poca distanza dalla loro entrata in vigore, e così come le leggi omnibus, nonostante sforzi anche molto condivisibili da parte del Consiglio di ridurle a una omogeneità. Però vedo che la legge finanziaria per il 2014 non è priva di disposizioni disomogenee; e questo è un fatto di cui bisogna prendere atto.

Invece ci sono alcune cose su cui dovremmo porre attenzione. Prima domanda a cui non ho risposta perché non ho fatto uno studio: quale bilancio possiamo fare della motivazione delle leggi regionali a distanza di 10 anni? È uno strumento che davvero ha risposto alle attese? Strumento che fa della Toscana un unicum a livello nazionale. Ecco, dopo 10 anni siamo in grado di fare un bilancio di questa esperienza?

Seconda domanda, sui testi unici. Sono due casi, ma bisogna veramente stare attenti, perché se non il rischio è di arrivare a una nuova stagione di atrofie di questo strumento, che invece è uno strumento importante, anche nella logica dei rapporti come dire con l'opinione pubblica e la società civile.

Scusate se mi permetto, troppe novellazioni, ma questo a volte io lo capisco, ci sono dei testi che sono francamente molto pesanti dal punto di vista della leggibilità, e mi chiedo se a volte non si possa lavorare su nuovi testi, penso per

esempio a tutte quelle modifiche alla legge 40 del 2009 sul procedimento amministrativo.

E altro peccato veniale, ma peccato è, la clausola che si ritrova in alcune leggi regionali, per esempio all'articolo 118 della legge 47 del 2013, la clausola "sono o restano abrogate", ecco, questa è qualche cosa che bisogna eliminare dal nostro lessico normativo, perché è il trionfo dell'incertezza del diritto.

Non lo devo spiegare a questo uditorio, perché ci siamo capiti.

Ultima considerazione, sui regolamenti.

Devo dire che la Toscana mantiene un buon livello di produzione di regolamenti (qui rinvio al contributo di Massimiliano Mingioni) e cerca di mantenere un'attenzione nel contenere fenomeni di fuga dal regolamento, che un po' c'è anche in Toscana, ma molto meno, incomparabilmente meno di altre esperienze regionali. Il rischio che vedo, lo avevo già detto, è di un tipo, e cioè che approvare un regolamento è un'operazione troppo lunga dal punto di vista temporale.

Ecco, capisco che ci sia la necessità di interloquire, ancora una volta, con il Consiglio, ma se i tempi dovessero a lungo restare questi, così ampi, il rischio di ritornare a una stagione di legificazione impropria o di fuga dal regolamento, è un rischio che io vedo sistemico.

Grazie.