

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

Paolo Caretti, professore dell'università di Firenze, direttore dell'Osservatorio sulle fonti

Grazie.

Notavo stamattina venendo qui, che in questa sala sono presenti molte persone con cui ci incontriamo periodicamente alla presentazione, ormai da anni, del rapporto sulla legislazione nazionale, in sede romana, e poi per la presentazione di questi rapporti sulla legislazione regionale.

Adesso mi pare che si stia formando una specie di compagnia di giro che si incontra periodicamente e lo sforzo è quello di non dirci sempre le stesse cose.

Dunque, farò solo alcune brevissime considerazioni, la prima è di nuovo i complimenti a chi si occupa del rapporto della Toscana per la tempestività, perché questo elemento della tempestività non è un elemento esterno, ma è strettamente funzionale alla funzione che questi rapporti hanno, non solo all'interno della struttura del consiglio e più in generale degli organi di governo della regione, ma anche verso l'esterno, l'informazione articolata verso l'esterno della attività del consiglio regionale.

Come avevo detto l'anno scorso, proprio perché credo molto in questa funzione anche esterna di questi rapporti. Con l'Osservatorio sulle fonti abbiamo deciso l'anno scorso e proposto in questa sede, di pubblicare tutti i rapporti sulle legislazioni regionali che ormai molte regioni fanno, non tutte, e quindi verranno pubblicati, insieme ovviamente a quello della nostra regione e a quello della Camera dei Deputati.

La seconda cosa che volevo dire riguarda l'analogia tra il dibattito sul rapporto sulla legislazione regionale Toscana e quello che si è svolto una settimana fa a Roma.

Ogni discorso sull'andamento, sulla vitalità della funzione legislativa regionale e quindi dei consigli regionali, oggi si deve misurare con alcuni dati del contesto generale, in cui questi discorsi si collocano: avete già sentito il discorso del Presidente Monaci, tutto orientato su questi elementi del contesto generale.

Effettivamente non ha molto senso ragionare della potestà legislativa regionale o di un singolo consiglio se non teniamo conto di quelli che sono le linee di fondo di un dibattito più complessivo sul regionalismo italiano e sul futuro del regionalismo italiano.

Da questo punto di vista mi pare che si debba sottolineare che si tratti di un dibattito estremamente confuso e difficile da decifrare, tutto centrato, per esempio, su un problema che per me non è certo quello principale: quello della

definizione, puntuale, degli ambiti di competenza materiale tra lo stato e le regioni. Siamo tutti d'accordo che gli elenchi di materia del nuovo 117, secondo e terzo comma, sono perfezionabili, ma non è questo il problema, 10 anni e più di sentenze della Corte costituzionale ormai hanno sistemato dei parametri di giudizio delle varie questioni su cui la Corte non torna più e che sono ormai dei punti di riferimento certi e per il legislatore regionale e per il legislatore statale.

Poi, si può discutere di come questi test di giudizio vengono applicati nelle singole questioni, ma, ormai, pensare che questo sia il problema del regionalismo italiano è veramente, dal mio punto di vista, fuori luogo.

Quali sono invece i punti chiave su cui meriterebbe discutere? Sicuramente uno di questi è il fatto che dal varo della riforma del Titolo quinto nel 2001 in poi e ben prima del 2008, prima che certe tendenze si aggravassero a causa della crisi economica e finanziaria, il comportamento del legislatore statale è sempre stato un comportamento che ha ignorato il titolo quinto e questo anche nell'alternarsi di maggioranze politiche diverse.

La legislazione statale è sempre stata una legislazione fortemente accentratrice, che tradiva quel principio che pure è scritto da circa 65 anni nella nostra costituzione, all'articolo 5, dove si dice che lo stato avrebbe dovuto modificare, per valorizzare le autonomie, i contenuti ma anche i modi quindi le procedure, attraverso cui il legislatore avrebbe dovuto continuare a legiferare nel rispetto del principio autonomistico.

Dal 2008 in poi questa tendenza del legislatore a continuare a fare legge come se il titolo quinto non ci fosse stato, si è ovviamente aggravata, per via della tendenza inevitabile all'accentramento dovuta alla situazione di emergenza causata dalla crisi economica e finanziaria.

Questo è il punto, è uno dei punti chiave che vanno aggrediti. Credo che il ruolo del regionalismo e della regione si gioca su questo punto, non sulla microconflittualità, non su spezzoni di competenza materiale. non è qui che si gioca il futuro del regionalismo italiano, il futuro dei rapporti stato – regione in un sistema che voglia mantenere un minimo di coerenza complessiva, soprattutto nell'esercizio della funzione legislativa.

E, invece, noi vediamo che le tendenze che animano il dibattito più recente vanno nel senso diametrico opposto, sono cioè tendenze che mirano a rendere stabile e strutturale la tendenza all'accentramento.

Cioè utilizzano la fase di emergenza dovuta alla crisi come elemento per dimostrare che il sistema non può funzionare se non ritornando a un forte centro statale.

Questa tendenza è facilmente percepibile ed è percepibile, soprattutto, in quelle strane proposte che animano il dibattito su quella che dovrebbe essere la camera territoriale, la camera delle regioni, la camera delle autonomie territoriali.

Ora, se è vero che il futuro della legge regionale, ma più in generale dell'ente regione, si gioca sul coinvolgimento delle regioni nella definizione degli indirizzi

politici generali, è una cosa che diciamo da circa trenta anni, allora è qui, proprio in una situazione di emergenza che quello che deve cambiare è il modo da parte del Parlamento nazionale di fare le leggi, in modo più rispettoso di ciò che avviene al livello regionale. E' evidente che questa è una esigenza di sistema, vera, che è avvertita da tanto tempo e a cui si pensava si dovesse prima o poi dare una risposta, perché è lì che si gioca la coerenza complessiva del sistema, non davanti alla Corte costituzionale; è coinvolgendo le autonomie regionali nella definizione delle politiche pubbliche dello stato, che si può evitare, almeno in parte, il contenzioso e rispetto a quelle decisioni l'esercizio di competenze formali, anche legislative, non è altro che un aspetto esecutivo applicativo, di decisioni e di condivisione, di mediazioni, che devono trovare là la sede della loro definizione. Ma che cosa abbiamo nel dibattito su questo punto? Abbiamo il caos! Nonostante trenta anni di dibattito su come dovrebbe essere composta questa seconda camera abbiamo il caos. Abbiamo sentito il Presidente Monaci, dalla camera delle autonomie siamo passati alla camera dei sindaci e recentemente durante la presentazione del Rapporto della Camera sulla legislazione statale abbiamo sentito una nuova ipotesi, una seconda camera addirittura rappresentativa non solo delle autonomie territoriali, ma anche delle autonomie funzionali, degli ordini professionali, delle categorie, recuperando una vecchia proposta fatta durante l'assemblea costituente, giustamente bocciata già in quella sede, perché combina insieme elementi spuri della rappresentanza. Siamo assolutamente nel caos, ciascuno immagina in questo caos che la sua proposta, del tutto estemporanea, abbia una qualche possibilità di successo.

Vorrei leggersi, a questo proposito, un articolo recente apparso sulla Stampa di Torino, di un carissimo collega e amico, illustre costituzionalista, già presidente della Corte costituzionale, che certamente non può essere tacciato di antipatie renziane, che è Ugo De Siervo, e che definisce così la situazione del dibattito attuale: non bisognerebbe mai dimenticare che pure dietro alla creazione di un forte e efficace senato nelle autonomie si gioca la complessa partita tra regionalisti, autonomisti e centralisti, favorevoli a un apparente rafforzamento delle altre autonomie territoriali, assai meno pericoloso per le dominanti burocrazie che operano a livello nazionale, anche a prescindere dal contenuto della nostra Costituzione.

È una frase che mette in luce un dato incontestabile. Tutta la storia del nostro regionalismo, dal 1971 in poi, lasciando da parte l'esperienza delle regioni a statuto speciale, è stata caratterizzata da che cosa? Da una spinta a valorizzare l'autonomia regionale locale e da una resistenza straordinaria delle burocrazie centrali, che è anche comprensibile da un certo punto di vista.

Ma è questo che è in gioco! Non è in gioco il fatto che nell'articolo 117 ci sia scritto che le regioni sono competenti in materia di distribuzione nazionale dell'energia, cosa che non si sognerebbero mai di fare, ovviamente. E' chiaro che lì c'è stato un difetto tecnico nella redazione del testo. Ma non è su quello che si gioca e invece se voi ascoltate le dichiarazioni ufficiali perché ci dice bisogna

rifare il titolo quinto? Perché c'è troppo contenzioso, perché la Corte è oberata da questo conflitto e una volta che noi riscriviamo meglio quei due elenchi il problema è risolto, non è affatto così! Dobbiamo renderci conto che quello che è in gioco è ben altro, cioè il futuro dell'istituzione Regione, che ancora dopo tanti decenni da che è stata istituita è al centro di uno scontro fortissimo, e oggi in un regime di emergenza economica e finanziaria la spinta e la forza politica di resistenza all'autonomia è ancora più forte di quanto non fosse qualche decennio fa.

E allora se le cose stanno così è certamente importante che questi rapporti sulla legislazione, come quello della Toscana, ci mettano di fronte agli occhi dei dati che smentiscono molti luoghi comuni, per esempio il fatto che la legislazione regionale non conti niente. Non è vero. Questo rapporto dimostra che c'è una sorprendente vitalità, per certi versi, della legge regionale Toscana, che ha toccato tanti punti importanti, e che adesso non riprendo perché sono già stati espressi dalla Dott.ssa Pastore, che ha redatto la nota di sintesi, ma questo è un dato che smentisce un luogo comune, e certamente è importante questo, ma non è sufficiente.

Quello che io registro, ed è l'ultima battuta con cui chiudo, è questo: quando nel 2001 si è arrivati alla riforma del Titolo quinto, con tutti i limiti, se volete, però sono limiti, badate bene, tutti da decifrare, perché quella è una riforma che andava più avanti rispetto a quello che forse allora si poteva fare, ma a cui non a caso sono mancate le gambe, tutta la normativa attuativa non è mai venuta. Ma lasciamo perdere questo discorso, allora la classe politica che ha varato quella riforma, con una maggioranza risicata, che gli è stata anche dal mio punto di vista giustamente rinfacciata, perché era un precedente che poi si è ripetuto, lo ha potuto fare perché aveva alle spalle le regioni compatte nel sostenere quella scelta politica e istituzionale, anche sulla forma di governo. Oggi chi di noi seriamente potrebbe dire di avvertire il peso delle regioni in questo dibattito sulla riforma della costituzione, che pure le tocca molto da vicino? Non c'è quasi niente, quasi niente! Le regioni sembrano oggi ripiegare, e anche per questo si fa strada questa tendenza al neoaccentramento, perché non c'è resistenza sufficiente; le regioni per l'opinione pubblica sembrano enti impegnati soltanto quando c'è da dividere il fondo sanitario nazionale e bisogna fare gli accordi per avere una fetta della torta più grossa perché la sanità occupa l'ottanta per cento del loro bilancio. Ma se questo è, allora capite bene che tutti i discorsi sulla legge regionale, i suoi limiti, gli elenchi di materie, sono elementi certamente rilevanti, ma ridotti rispetto a quello che è un problema più complessivo. Le regioni o la Conferenza stato-regioni, naturalmente insieme alla conferenza dei presidenti dei consigli regionali, credo che dovrebbero riprendere una iniziativa per cercare di contrastare un indirizzo del dibattito politico e non solo politico, ma anche scientifico, nazionale che va in una direzione che certo non premia il principio dell'autonomia.

Grazie.

