

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

Valerio Di Porto, capo servizio ufficio studi della Camera dei Deputati

Grazie. Andrò molto per punti, anche perché veramente moltissimo è stato detto.

Anche io rimango ogni anno più colpito dai progressi che compie regolarmente il Rapporto e questo anno, in particolare, mi sembra che emerga una consapevolezza, una compattezza e una omogeneità anche dei vari contributi che sono sempre maggiori, con una implicita rivendicazione di ruolo delle strutture e delle assemblee. Rivendicazione che è stata esplicitata, anche in maniera molto palese, dal Presidente Monaci, ma poi anche dagli altri interventi e che si unisce poi alla tempestività con cui viene redatto, segno che c'è, appunto, un lavoro costante durante tutto l'anno e un lavoro bene orchestrato di una struttura che devo dire dà il meglio di sé in questo lavoro.

Cercherò di non ripetere le cose già dette, per cui le cose da dire sono veramente molto poche e quindi me la caverò rapidamente. Due cose mi hanno colpito che, mi sembra, traspaiono nuove rispetto agli altri Rapporti.

Alla fine, invece, mi dedicherò alle assenze rispetto agli altri Rapporti, che pure mi hanno colpito.

Dunque un riferimento a più riprese, in particolare per una legge in materia agricola e per una legge in materia di turismo, a gruppi di lavoro misti tecnici e politici, che è una cosa abbastanza interessante. Non mi è chiarissimo come si coordinino con le commissioni consiliari, cioè se sono gruppi di lavoro che nascono all'interno delle commissioni e mi sembra, comunque, interessante questa formalizzazione di questa unificazione degli apporti tecnici e politici, che poi connota, in qualche modo, proprio l'essenza stessa del Consiglio regionale toscano, forse diversamente anche rispetto a altri consigli regionali.

Altro elemento che mi ha interessato è la trasversalità delle leggi e degli atti di programmazione, mi sembra che questo anno, per la prima volta, o per lo meno più che in passato, c'è un riferimento diffuso, reiterato, a leggi esaminate da più commissioni, idem per gli atti di programmazione, a contributi pesanti di commissioni su altre commissioni nel procedimento legislativo e questo è un dato interessante e che va collegato, evidentemente, anche a quell'inevitabile accorpamento, cui faceva prima riferimento il Professore Tarli Barbieri, delle commissioni, dovuto anche alla riduzione di numero. E' chiaro che, con 40 consiglieri, sette commissioni diventano assolutamente insostenibili, per cui si dovrà arrivare a una riduzione. Un elemento guida per giungere agli accorpamenti sarà dato proprio dalle trasversalità, che si sono verificate e che si verificano, che potranno facilitare questi accorpamenti.

Il Professore Tarli Barbieri ha già parlato delle ampie maggioranze con cui si approvano le leggi, anche questo è un dato, mi sembra, abbastanza storico e che però resta comunque interessante.

E vengo a quello che manca nel Rapporto, e che è interessante che manchi, e cercherò di metterlo in connessione con quello che avviene al livello statale, in maniera inevitabile.

Intanto c'è tutta una parte nuova che tra l'altro, proprio negli anni scorsi avevamo sollecitato. Questa parte nuova, molto corposa, peraltro, sulla programmazione, è assolutamente utile e fondamentale. Manca, invece forse l'Europa, o meglio c'è sullo sfondo, e c'è anche molto all'interno della programmazione. poi Gemma Pastore, ne ha parlato molto, invece, nella sua relazione, e però forse non innerva il Rapporto come dovrebbe.

Contrariamente al passato, mancano dei focus su altri temi classici, su cui ci eravamo soffermati gli anni scorsi e cioè in particolare sulla volatilità delle norme e sulle stratificazioni normative, cioè sul fatto di dovere tornare frequentemente sempre sugli stessi atti e quindi le stratificazioni normative che si creano. Manca, mi sembra, un focus sul tema dell'attuazione delle leggi, lo ricordava anche Tarli Barbieri, poco fa, e nel passato avevamo riscontrato non soltanto quelle strane forme di programmi delegificanti, ma anche il fatto che le leggi rimettessero la loro entrata in vigore all'attuazione da parte della Giunta, con regolamenti o anche con altri atti, non sempre tra l'altro bene tipizzati.

Questi elementi mancano, come manca anche un riferimento alle delibere di Giunta non regolamentari che pure era un altro fenomeno su cui negli anni passati si era incentrata molto l'attenzione, anche perché determinavano tante volte una marginalizzazione dei Consigli regionali, un fenomeno molto diffuso a livello regionale, una marginalizzazione dei Consigli regionali e della legge regionale, rispetto a delibere che magari compivano scelte di politica molto, molto importanti. Negli anni scorsi era un classico l'esempio della introduzione dei ticket sanitari con delibere di Giunta che non passavano neanche per il Consiglio.

Manca, significativamente, direi, la parte sulla programmazione legislativa che pure doveva essere uno dei punti fondamentali, di novità del Consiglio regionale toscano e previsto anche dalla legge sulla normazione. Tra l'altro manca anche, e finisco con le cose che mancano, un'analisi qualitativa del linguaggio, c'è soltanto un accenno, mi sembra, e dell'istruttoria legislativa. Anche qui, mi ha colpito un dato, in realtà, perché poi le sensibilità, a livello statale, sono diverse rispetto a quelle che si vivono nei Consigli regionali.

Se ho visto bene dal lavoro, molto utile, che è stato fatto sulle sequenze dei procedimenti legislativi, da quella tabella, se la leggo bene, sulle 60 leggi approvate nel corso del 2013 si vede che soltanto venti leggi hanno avuto una discussione degli emendamenti in Aula: un dato che, dal versante statale, un po' preoccuperebbe. In certi casi, dai "tagli" dell'istruttoria legislativa, cioè

esaminando quello specchio delle sequenze, si vede come molte volte manchi la sequenza completa dell'istruttoria legislativa. Allora forse questo è un elemento su cui riflettere, unitamente al discorso, e quindi torno a quello che stavo dicendo prima, da fare sulla programmazione legislativa, che è uno dei temi che abbiamo cercato di porre al centro del Rapporto sulla legislazione di questo anno, tra Stato e Regioni e Unione europea. Quello che notiamo a livello statale, evidentemente a livello regionale la situazione sembra un pochino più sottocontrollo, a livello statale, dicevo, siamo assistendo a una bulimia legislativa, ad un'ansia di normare assolutamente spropositata e che comporta poi tutti i conseguenti difetti.

Perché il legiferare presto e male, comporta la necessità di rimettere subito mano a ciò che si è appena deliberato, comporta il fatto che molte volte si fanno semplici norme annuncio, o comunque si buttano lì delle cose e poi non si riesce a darvi attuazione, ciò comporta tutta una serie di conseguenze assolutamente negative, che sono ben visibili.

Allora, l'idea di poter immaginare una fase di programmazione che si leghi in qualche modo, da un lato, al ciclo europeo, dall'altro al circuito regionale e consenta, quindi, un intervento regionale anche a monte della fase della programmazione, sul modello, che andrebbe migliorato perfino, della programmazione legislativa dell'Unione europea. La programmazione legislativa potrebbe consentire di costruire dei cronoprogrammi, anche senza avere la pretesa di arrivare al cronoprogramma annuale, ma magari almeno semestrale. Cioè, cercare di avere chiaro quali devono essere i passi legislativi che devono essere compiuti e cercare di unire la programmazione legislativa anche a una progettazione dei singoli provvedimenti, cosa che invece spesso non avviene al livello statale. E' drammatico, ed è sotto gli occhi di tutti, ed è stato richiamato anche qui a più riprese, l'effetto disastroso, anche sul piano costituzionale dei decreti legge: con decreto legge si è fatta anche quella operazione sulla composizione dei consigli, che è stata richiamata con particolare veemenza, direi, dal professore Mangiameli e sono assolutamente d'accordo.

E così sulle province, io trovo piuttosto paradossale che l'operazione sia stata avviata con decreti legge e si continui, nonostante ci sia stata già una pronuncia della Corte costituzionale su questo versante. Situazione leggermente migliore di quella sulla composizione dei Consigli; ma che si porti come esempio virtuoso il fatto di non votare nelle province (ancora oggi siamo a una sospensione delle elezioni provinciali), dal punto di vista del funzionamento della democrazia, mi sembra francamente discutibile, e quindi, dicevo, con decreto legge si sono fatte delle operazioni molto, molto pesanti e sembra che sia l'unica via per legiferare.

Quello che manca è una visione organica. A me colpisce, per esempio, il fatto che da un lato si vogliono depotenziare o sopprimere addirittura le province, poi, quando si pensa al nuovo Senato si pensa di metterci dentro i sindaci dei comuni capoluogo di provincia e, così, quando si parla di legge elettorale si fa riferimento a circoscrizioni provinciali.

Quindi, evidentemente, c'è la mancanza di una visione organica come già evidenziava il professore Caretti e il professore Mangiameli, ed è una cosa molto vistosa e che deriva, però, da quei difetti che indicavo prima: dal fatto che non ci si fermi un attimo, non dico a programmare, ma per lo meno a pensare, a progettare gli interventi legislativi.

Vengo a una ultima cosa, che pure è impressionante vista dal lato statale, e cioè la capacità che hanno le regioni, in particolare la Regione Toscana, ma non solo, di tenere sotto controllo il proprio stock normativo, attraverso operazioni ricorrenti di pulizia e, quindi, avere chiaro quante sono le leggi vigenti, che sembra una cosa banale, e per noi invece a livello statale è una cosa assolutamente impossibile.

Proprio ieri mi chiedevano quante sono le norme vigenti e io, come al solito, ho dovuto rispondere "non lo so" e quindi ho fornito un prospetto delle leggi vigenti a livello regionale, dicendo che a livello statale la situazione è questa: ci sono circa 3.300 leggi di cui si è riconosciuta indispensabile la vigenza, pubblicate fino al 31 dicembre 1969. A queste, però, vanno aggiunti tutti i codici, tutte le leggi di ratifica, per cui è un elenco tutt'altro che completo. Peraltro dal 1970 è il caos più assoluto e più totale, anche per un modo di legiferare assolutamente stratificato e senza nessun coordinamento con la legislazione previgente.

Sotto questo profilo mi sembra invece che le regioni siano molto più virtuose.

Concludo con una ultima cosa, che è la stessa che ci dicemmo già l'anno scorso. Sarebbe utile ripetere la comparazione tra i rapporti, comparare anche le forme di governo regionali, perché forse al di là dell'elezione diretta del Presidente, in realtà le regioni hanno modelli estremamente diversi. Forse rifare quel tipo di riflessione, che fu utilissimo, potrebbe essere utile anche per rafforzare la rete tra le assemblee.

Grazie.