

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

Aida Giulia Arabia, ricercatrice ISSIRFA-CNR

Nel breve tempo a disposizione, mi limiterò soltanto ad alcune considerazioni, partendo da un apprezzamento per l'ampiezza e la ricchezza di informazioni e anche per la tempestività con cui ogni anno esce il vostro Rapporto.

Sarebbe molto utile per noi studiosi dell'organizzazione e del funzionamento dei sistemi territoriali di governo avere a disposizione, così tempestivamente, anche i Rapporti delle altre Regioni, soprattutto in vista dell'elaborazione del Rapporto annuale sulla legislazione della Camera dei deputati e, in particolare, della parte dedicata alle tendenze e ai problemi della legislazione regionale. I Rapporti regionali contengono, infatti, dati preziosi, raccolti, elaborati ed analizzati con cura e attenzione. Sono, in sintesi, uno strumento per riflettere sul prodotto legislativo nell'intento di promuovere la realizzazione di sistemi normativi che funzionino meglio, ma anche per riflettere sulla sua buona qualità e sul ruolo delle Assemblee legislative.

Detto questo, passerei ora a quattro brevi considerazioni.

La prima riguarda la motivazione della legge.

A questo tema, nel Rapporto 2010-2011, era dedicato un apposito capitolo, mentre manca nei Rapporti successivi (relativi agli anni 2012 e 2013). Proporrei di reinserirlo perché la novità introdotta con lo Statuto, prima, e con la legge n. 55/2008, poi, meriterebbe un monitoraggio costante e continuo. Tra l'altro, sarebbe stato molto utile avere dati aggiornati in vista di un seminario, organizzato dall'ISSIRFA e dalla Commissione per la semplificazione della Camera dei deputati, che si terrà a Roma il prossimo 3 aprile. Io mi occuperò proprio del caso Toscana e partendo dall'analisi presente nel Rapporto 2010-2011, cercherò di elaborare alcuni dati anche per gli anni successivi per, poi, tentare di riflettere sulla bontà di tale scelta. Non vorrei che l'unico effetto prodotto dall'obbligo di motivare sia stato quello di aver fatto aumentare le dimensioni fisiche delle leggi. La Toscana è, infatti, la prima Regione – tra quelle ordinarie – a registrare il peso maggiore della sua produzione legislativa calcolata in caratteri (essendo la motivazione parte integrante dell'articolato, nel conteggio dei caratteri vengono inseriti anche quelli che compongono i preamboli). Per ora posso solo dire che ho molte perplessità sull'obbligo di motivare gli atti normativi, ma per questo rinvio alla relazione che presenterò al seminario di cui vi ho appena dato notizia.

La seconda considerazione è relativa alla manutenzione delle leggi.

Perché nella Regione Toscana le leggi di manutenzione non diminuiscono pur avendo introdotto una legge annuale che dovrebbe raccogliere (appunto annualmente) tutti gli interventi manutentivi alla legislazione vigente?

In realtà il modello, avere cioè una legge annuale di manutenzione, dovrebbe tendere alla riduzione delle singole leggi di novellazione come avvenuto, ad esempio, in altre Regioni. Per tutte, nel Friuli Venezia Giulia, che pure ha introdotto la legge annuale, le leggi di manutenzione sono passate dal 30% del 2009 al 7% del 2012 (con una sola legge di modifica che accompagna quella di manutenzione generale). In Toscana, invece, alla legge di manutenzione annuale seguono ancora tante altre leggi di mera modifica (33 leggi nel 2012 e 26 nel 2013).

Molti interventi manutentivi – ripetuti nel corso degli anni - riguardano, poi, alcune leggi di riordino di rilevanti settori di intervento regionale. Tale aspetto, quindi, necessita una riflessione più approfondita. In questi casi, forse, sarebbe auspicabile pensare di riscrivere la legge e di abrogare quella originaria con le sue successive modifiche. Ad onor del vero, nel Rapporto si legge che è già agli atti del Consiglio una proposta di legge che sostituirà, tramite abrogazione espressa, la legge in materia di governo del territorio (l.r. n. 1 del 2005). Suggerirei a questo punto di intervenire anche su altre rilevanti leggi settoriali come, ad esempio, la n. 40 del 2005, in materia di servizio sanitario regionale, che nel corso degli anni ha avuto numerosi interventi manutentivi, spesso sulle stesse disposizioni.

La terza considerazione concerne la diminuzione del numero delle leggi.

Sembrerebbe questo un dato in controtendenza rispetto a quello che è avvenuto per tutte le Regioni nel 2013. In realtà, è diminuito – sia pure di 2 unità – anche il numero dei regolamenti. Bisognerebbe forse indagarne meglio il motivo. Potrebbe essere il peso di altri atti (atti atipici della Giunta e anche del Consiglio attuativi di leggi ma anche di piani e programmi, la cui normatività non può essere messa in dubbio) ad aver determinato la diminuzione sia delle leggi che dei regolamenti regionali?

Infine, la quarta e ultima considerazione riguarda il dato sull'esercizio delle potestà legislative.

Nel Rapporto della Regione risulta che stia aumentando, negli anni, il numero delle leggi ascrivibili alla potestà mista (vale a dire di leggi che esercitano le due potestà – concorrente e residuale – congiuntamente). La Regione aveva già messo in luce il fenomeno dell'aumento della potestà mista a partire dal Rapporto sulla legislazione 2010-2011, come segno della maggiore frequenza di legislazione che “abbraccia più materie” e che “la potestà effettivamente esercitata si interseca”.

Le considerazioni della Toscana valgono naturalmente per tutte le altre Regioni. Pertanto, è ragionevole immaginare – come già si sta verificando – che in futuro le leggi conterranno sempre più un intreccio di competenze e che l'esercizio

contemporaneo delle due potestà (quindi, della categoria “mista”) continuerà ad aumentare.

L'aumento della potestà mista potrebbe, però, essere spiegato anche in altro modo. Il calcolo delle leggi ascrivibili a tale potestà – sia nel Rapporto della Regione che nel Rapporto Camera - è stato inserito solo da pochi anni (rispettivamente dal 2008 e dal 2006), basandosi le classificazioni precedenti solo sulle potestà concorrente e residuale.

Non vorrei che questo dato, quello della potestà mista, sia diventato maggiormente evidente perché ha acquisito veste autonoma: quindi, non è aumentata perché è cambiato il modo di legiferare delle Assemblee legislative regionali, ma solo perché prima il dato non veniva preso in considerazione e, pur esistendo leggi di potestà mista, in base ad un criterio di prevalenza, venivano distribuite tra le due potestà principali.

Questa considerazione – e con questo concludo - giustifica anche il fatto della diminuzione, in tutte le Regioni ordinarie, delle leggi ascrivibili alla potestà residuale che, fino al 2006/2007, superava abbondantemente il 50%, arrivando, ad esempio, a poco più del 30% nel 2012. Lo stesso è avvenuto per la Regione Toscana dove l'aumento della potestà mista sembrerebbe aver giocato a danno soprattutto della potestà residuale, passando da poco più del 44% del 2010 a poco più del 28% del 2013 (negli anni 2005-2009 il dato oscillava addirittura dal 70 al 60%).