

INTRODUZIONE

A sei anni dalla riforma del titolo V Cost., le dinamiche che si sviluppano in ambito regionale evidenziano delle linee di tendenza piuttosto chiaramente riconoscibili.

La prima è la più scontata: al pluralismo istituzionale del quale le Regioni sono espressione corrisponde il progressivo differenziarsi dei rispettivi ordinamenti.

Il fenomeno si coglie anzitutto sul versante delle *istituzioni*; ed affonda le sue radici, oltre che negli statuti di cui dieci Regioni si sono dotate, nella normativa chiamata ad attuarli, nonché – può aggiungersi – nelle diverse velocità che ciascuna di esse è stata in grado d'imprimere ai processi di riassetto organizzativo innescati dalla riforma costituzionale e da quella statutaria.

Prescindendo in questa sede dall'esame delle varianti statutarie in ordine alla forma di governo in senso stretto (considerate nei rapporti precedenti), può rilevarsi che quanto appena detto trova conferma nell'assetto degli organi che potrebbero qualificarsi "di rilievo costituzionale (o statutario)" contemplati dagli statuti: gli organi di garanzia statutaria, i Consigli regionali dell'Economia e del Lavoro (CREL) ed i Consigli delle autonomie locali (CAL). I quali compongono un quadro in cui l'asimmetria è la regola.

Iniziando dagli organi di garanzia statutaria, può rilevarsi che essi, pur previsti da un gran numero di statuti (esattamente da nove statuti su dieci), sono stati attuati in due sole Regioni (Liguria e Piemonte). Ed attuati – com'era da attendersi – con notevoli differenze relativamente a tutte le coordinate rilevanti: l'organizzazione, le funzioni, i procedimenti.

Non molto diverso è il discorso per i Consigli regionali dell'Economia e del Lavoro: anch'essi attuati da due sole Regioni (Liguria e Lazio), ma contemplati da un numero inferiore di statuti (sei su dieci). Anche in questo caso, infatti, le discipline statutarie ed attuative evidenziano forti diversità. Si pensi – ad esempio – all'iniziativa legislativa, attribuita al

consesso dallo statuto ligure (che, per questa parte, ricalca il modello nazionale), ma non dallo statuto laziale.

Un panorama non meno variegato si registra, infine, con riferimento ad organi – a differenza dei precedenti – “necessari”, come i Consigli delle autonomie locali, la cui introduzione è stata imposta dal legislatore costituzionale del 2001. Essi, mentre in alcune Regioni hanno anticipato l’approvazione della norma costituzionale che ne ha reso obbligatoria l’istituzione da parte degli statuti, in altre hanno visto la luce (normativamente parlando) solo grazie a questi ultimi. In tre sole Regioni, tuttavia, sono stati dotati delle norme attuative necessarie a farli decollare. Onde un quadro a forte asimmetria, nel quale convivono CAL *vecchi*, cui talora il legislatore regionale post-riforma ha attribuito competenze ulteriori rispetto a quelle originarie, e CAL *nuovi*, sottoposti, peraltro, a regole organizzative e procedurali notevolmente diversificate.

E si potrebbe continuare. È, infatti, sufficiente un’analisi anche sommaria della normativa istituzionale regionale, per rendersi conto della sussistenza di differenze anche profonde in molti altri campi. Valgano, per tutti, gli esempi offerti dalle legislazioni elettorali, dai regolamenti interni dei Consigli delle Regioni che li hanno adeguati alle riforme costituzionali e statutarie, dalle leggi che regolano il rapporto con gli enti locali.

Ma le sole differenze non sono quelle che attengono agli assetti istituzionali (ed alle rispettive discipline giuridiche). Differenze non meno pronunciate si registrano, infatti, nel campo del diritto regionale “materiale”.

Ciò è dovuto alla circostanza che, in questi anni, coerentemente con il nuovo modello costituzionale, è cresciuto il ruolo legislativo delle Regioni. Con la conseguenza che il federalismo legislativo – l’unico elemento autenticamente “federale” presente nella riforma costituzionale del 2001 – si sta accreditando come uno dei tratti più caratteristici del sistema.

Questo non significa – si badi – un aumento del numero degli atti legislativi regionali; ché anzi, conformemente ad un *trend* ormai costante (ed in linea con le politiche di semplificazione e riordino da tempo perseguite dalle Regioni), la tendenza è esattamente di segno opposto.

Significa una cosa diversa: che ormai, in non poche materie, il centro di gravità della legislazione si sta spostando a livello substatale. I legislatori regionali, infatti, non intervengono soltanto negli ambiti di loro tradizionale appannaggio, ma anche in campi nuovi, mostrando – tra l’altro – di aver metabolizzato la portata della clausola residuale di cui al IV comma dell’art. 117 Cost. Il che – sia notato di passaggio – fa loro assumere una posizione sempre più centrale, in particolare nel macrosettore dei servizi alla persona e – sia pure in parte – in quelli dello sviluppo economico e del governo del territorio.

È proprio a questa circostanza che si deve la progressiva crescita del rilievo, che, nell’economia del diritto oggettivo nazionale, assumono le discipline regionalmente differenziate.

Gli esempi che potrebbero farsi al riguardo sono innumerevoli. Limitando l’attenzione ad alcuni di quelli considerati nei capitoli che seguono, possono ricordarsi: le soluzioni affermatesi nell’erogazione dei servizi sanitari (si pensi all’assistenza domiciliare), le diversificate iniziative in materia di prevenzione (come gli *screenings* per la diagnosi precoce di patologie diverse), gli eterogenei approcci mediante i quali le Regioni si confrontano con il tema del contenimento della spesa pubblica, la varietà degli interventi nel settore socio-assistenziale.

Detto questo, deve subito aggiungersi che l’assetto pluralistico su cui ci siamo appena intrattenuti e la conseguente differenziazione delle soluzioni normative ed organizzative adottate dalle Regioni non costituiscono la cifra esclusiva delle dinamiche in atto.

Non possono, infatti, trascurarsi altri tre elementi, i quali completano il quadro, in qualche modo, equilibrandolo.

Il primo è costituito dal coordinamento tra le assemblee legislative. Le quali si attrezzano per affrontare insieme le comuni sfide, cercando di aggiornare il proprio ruolo, per adeguarlo alla nuova forma regionale di governo. Si pensi – ad esempio – al progetto CAPIRe, nel cui ambito ha visto la luce, nel giugno di quest’anno, la Carta di Matera, rivolta a rafforzare, nei Consigli regionali, la capacità di valutare le politiche ed i loro risultati. Ad un’ispirazione corrispondente obbedisce, inoltre, il quasi contemporaneo protocollo d’intesa tra la Conferenza dei Presidenti dei

Consigli e i due rami del Parlamento, rivolto a costituire un Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse, sul ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, sullo sviluppo della collaborazione tra le rispettive amministrazioni di supporto, sui metodi della legislazione.

Il secondo elemento è rappresentato dai fenomeni mimetici di cui è intessuta l'evoluzione dell'esperienza regionale più recente. Ad essi si deve – ad esempio – l'importazione di modelli e *best practices*, per impulso delle Regioni che esercitano un ruolo trainante. Le quali contagiano, con il loro esempio, le altre

Manifestazioni significative del fenomeno possono cogliersi nel settore della sanità. Nel quale, pur nella persistenza di notevoli differenze, si registra un miglioramento complessivo della capacità di “governo” del servizio da parte delle Regioni, in virtù di processi in cui centrale è il momento del “*social learning*”.

Il terzo, ed ultimo, elemento è costituito dalla cooperazione. La quale – benché ignorata dal legislatore costituzionale del 2001 – si sta sempre più confermando come il fulcro dell'intero sistema dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo.

Antonio D'Atena