

Paolo Caretti

**Docente di diritto costituzionale Università di Firenze
Assemblea Nazionale degli eletti e delle elette nelle assemblee regionali
e delle province autonome
Roma, 11 Luglio 2005**

PAOLO CARETTI, *Docente di diritto costituzionale Università di Firenze*. Come è stato accennato all'inizio dal presidente Fontanini, il Rapporto 2004-2005 capovolge l'ottica del precedente Rapporto del 2003 ed è essenzialmente centrato sulla produzione legislativa regionale, principalmente su alcune Regioni campione.

A me pare che i dati che emergono con grande chiarezza, sia dalla nota di sintesi che dalle schede che accompagnano il rapporto, siano sostanzialmente tre e tutti e tre, forse, rappresentano una sorpresa per chi ha letto questa legislatura soprattutto alla luce della intensa conflittualità fra Stato e Regioni in ordine alla definizione dei rispettivi ambiti competenziali.

Il primo elemento mi pare sia rappresentato da un rilancio della funzione legislativa regionale, proprio quella funzione che ha dato origine al maggior contenzioso, un elemento registrabile non tanto in termini quantitativi ma soprattutto in termini qualitativi.

Il secondo elemento è rappresentato da un cambiamento significativo dei modi di legiferare da parte dei Consigli regionali, sempre più avviati a valorizzare interventi di tipo intersettoriale.

Il terzo elemento mi pare quello rappresentato da una sempre maggiore consapevolezza dell'esigenza di tener conto, in sede di legislazione, della complessità di un sistema di regolazione che, soprattutto in certi settori è ormai venuto articolandosi su tre livelli distinti: quello europeo, quello statale e quello regionale.

Si tratta di tre elementi che in buona misura ribattono in senso positivo quella che è stata per lunghi anni l'esperienza delle Regioni sul terreno della legislazione. Ricordo qui gli esiti del rapporto conclusivo del un progetto strategico del CNR sui modi di formazione della legge, che abbiamo condotto a Firenze, relativo alla legislatura 1985-90 (un rapporto sempre condotto su Regioni campione, sia ad autonomia speciale che ordinaria). Erano esiti totalmente opposti, che segnalavano, da un lato, una preoccupante grave atrofia della funzione legislativa regionale, i cui numeri, soprattutto in certe Regioni, erano scesi a livelli bassissimi, dall'altro, la netta prevalenza di leggi di carattere settoriale, mere leggi di distribuzione di risorse a categorie economiche.

Da questo punto di vista, si potrebbe dire che se la linea di tendenza descritta nel Rapporto dovesse confermarsi, saremmo in presenza dell'inizio di una nuova fase che per certi aspetti presenta delle somiglianze con quella che caratterizzò l'avvio della prima legislatura regionale all'inizio degli anni '70; una legislatura nella quale la spinta ad esercitare da subito, in assenza di leggi cornice, la potestà legislativa da parte dei Consigli appena istituiti, si rivelò insieme con una volontà riformatrice molto forte, che in molti casi anticipò principi riformatori successivamente fatti propri da leggi cornice dello Stato, intervenuti nel periodo successivo.

Ma mi pare che questi tre elementi che ricordavo dicano qualche cosa che va al di là di un mero rilancio, assai importante, della funzione legislativa regionale. Più precisamente, essi ci dicono che le nuove leggi regionali, pur nel rispetto dei limiti formali imposti dalla Costituzione, non si presentano più come fonti normative che si aggiungono, completandola, alla normativa di principio dettata dallo Stato e dall'Unione europea, nel senso di una mera giustapposizione di spezzoni di disciplina regolatoria, ma esprimono la volontà di legare in modo sempre più stretto scelte legislative e grandi politiche pubbliche, in quei settori nei quali la Regione ha il compito fondamentale di fungere da punto di snodo fra finalità di carattere generale e realizzazione delle medesime finalità sul territorio, alla luce delle esigenze specifiche che le diverse realtà regionali presentano.

Insomma, se si volesse sintetizzare con una formula la situazione odierna, si potrebbe dire che essa sembra caratterizzata dal passaggio dalle competenze alle politiche, secondo un percorso che certo non esclude la puntuale rivendicazione di spazi di intervento competenziale che paiono ingiustamente compressi o negati dallo Stato, ma che fa di queste rivendicazioni solo uno degli aspetti della vicenda in atto, orientata a proiettare le Regioni sul terreno della partecipazione alla definizione delle grandi scelte che stanno alla base delle politiche pubbliche. Di qui l'avvio sempre più consistente di procedure concertative, di previo confronto e reciproca informazione, che rappresentano oggi e ancor più sono destinate a rappresentare in futuro, il vero tessuto connettivo dei rapporti tra Regioni, Stato, Unione europea da una parte e sistema delle autonomie locali dall'altra.

Del resto, nel quadro dei procedimenti di regolazione complessi, nei quali nessuno degli attori è in grado ormai di rivendicare vere e proprie competenze esclusive, intendendo il termine in senso strettamente letterale, è su questo tipo di rapporti che si gioca l'efficacia e l'efficienza di un sistema di produzione legislativa che abbia l'ambizione di rispondere davvero ai bisogni dei cittadini e ad interessi sociali sempre più differenziati e articolati. Basta leggere i due protocolli annessi al nuovo trattato costituzionale europeo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e suo ruolo dei Parlamenti nazionali, ivi compresi quelli regionali, per rendersi conto di come questo tema non emerga solo a livello nazionale ma anche a livello europeo.

Dunque la legislazione regionale, ma direi la legislazione in generale, e con essa il ruolo delle Assemblee elettive, torna al centro della dialettica politico-istituzionale, ma in un ambiente giuridico profondamente mutato, nel quale la sua qualità e soprattutto i suoi modi di produzione richiedono a tutti i livelli un ripensamento complessivo di regole e prassi da tempo consolidate, ma oggi divenute inadeguate; un ripensamento di cui si cominciano a cogliere in questa legislatura i primi segni rilevanti e gli altrettanto rilevanti risultati.

Dovrebbe essere questo un elemento sufficiente o quanto meno uno degli elementi utili a stemperare il clima di conflittualità che ha percorso in questo periodo, ma che ha origini più lontane, le relazioni tra Consigli regionali e Giunte, i cui riflessi non hanno mancato di farsi sentire nel corso della stesura dei nuovi statuti, e ad avviare invece i loro rapporti sui binari di una necessaria

collaborazione, così come del resto è auspicato, mi pare giustamente, dalla risoluzione della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, approvata il 14 giugno scorso.