

Modelli organizzativi regionali, ed attuazione dei nuovi statuti nelle Marche e in Toscana: un approccio politologico

FEDERICA CACCIATORE

Dottoressa di ricerca in Scienza della politica,

Università degli Studi di Firenze – Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM)

[Tesi di dottorato dal titolo: *L'implementazione delle politiche costituenti. L'attuazione dei nuovi statuti nelle Regioni italiane*]

Introduzione: rilevanza degli approfondimenti sulla fase di implementazione delle riforme

Se l'adozione dei nuovi statuti regionali, modificati in ottemperanza al nuovo testo dell'art. 123 Cost., ha attratto a sé un certo interesse generalizzato, in quanto ha costituito una fase rilevante e sentita della vita politico-istituzionale delle Regioni, ed ha anche ottenuto una certa visibilità presso le popolazioni regionali coinvolte, diversa è stata, ed è, l'atmosfera intorno alla fase successiva, quella della loro concreta attuazione. Tuttavia, il ciclo di qualunque politica pubblica non si esaurisce affatto con la decisione, ossia con l'adozione del provvedimento; ma necessita della sua concreta messa in opera, o *implementazione*, perché tale provvedimento possa divenire effettivo e sortire così i suoi effetti nel sistema, altrimenti resta "lettera morta". Ciò vale anche, e forse a maggior ragione, nei casi di politiche *istituzionali*, in cui cioè l'oggetto della riforma è lo stesso sistema politico-istituzionale di riferimento. Anzi, in questo senso la non prevedibilità e non linearità di quanto avviene in fase attuativa, con la quale dobbiamo fare i conti riguardo a qualsiasi tipo di provvedimento, diviene una variabile cruciale per la comprensione degli effetti complessivi della riforma.

Pertanto, se da una trentina d'anni a questa parte la letteratura, all'interno dell'analisi delle politiche pubbliche, non ha fatto che sottolineare la necessità di una analisi specifica della fase successiva all'adozione delle nuove prescrizioni formali¹, a

¹ Se, infatti, concordiamo con Pressman e Wildavsky, nell'affermare che «l'implementazione non dovrebbe essere separata dalla *policy*. Non ha senso avere delle buone idee, se esse non possono essere realizzate» [J. L. PRESSMAN e A. WILDAVSKY, *Implementation*, Berkeley, University of California, The Oakman Project, (III ed.), 1984, p. 143], nonché con Morton quando afferma che la norma (*law*) è un *fenomeno sociale*: i sistemi normativi esistono solo perché e in quanto hanno un impatto visibile sui comportamenti degli individui [P. MORTON, *An Institutional Theory of Law. Keeping Law in its Place*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 11], allora non possiamo prescindere dall'analisi del livello di attività istituzionale di implementazione nel valutare anche il significato stesso delle riforme istituzionali. Tuttavia, l'importanza ricoperta da questa fase del ciclo delle politiche pubbliche non è sempre stata adeguatamente evidenziata, in quanto a lungo la letteratura in materia l'ha considerata sostanzialmente una fase dovuta di esecuzione di quanto precedentemente deciso in sede politica [Si vedano, ad es., i saggi di R. LEWANSKI, Voce "Implementazione", e G. MAJONE, Voce "Fattibilità", entrambi in G. CAPANO e M. GIULIANI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci, 2005, rispettivamente pp. 180-188 e pp. 133-136; G. REGONINI, *L'analisi delle politiche pubbliche*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, NIS, 1989, pp. 313-349; ma anche, nello specifico, Y. MÉNY e F. THOENIG, *Le*

maggior ragione la questione si pone qualora ci si trovi a dover stabilire se un nuovo *impianto istituzionale* diventa effettivo, se viene messo in opera, *implementato*, ovvero se resta puramente formale, determinando una discrasia con le dinamiche reali di svolgimento della politica. Tale distinzione, evidentemente, non resta solo dottrinale, ma ha anche delle ripercussioni di carattere empirico. Mobilitare delle risorse ingenti per formulare, e poi realizzare, delle riforme costituzionali comporta un *trade-off* necessario fra provvedimenti alternativi, che giustifica pertanto la necessità di un'indagine sugli esiti delle riforme stesse, sulla loro opportunità e sulla riuscita. I nuovi elementi critici intorno alla fase dell'implementazione fanno sì che essa, contrariamente a quanto si riteneva in passato, quando la si riteneva una mera fase esecutiva – improntata alla linearità e rispondenza fedele rispetto a quanto deciso in sede politica – venga ora riconosciuta addirittura come «la fase più oscura e confusa del *policy making*»², ben lungi dal seguire il modello razionale e gerarchico di weberiana memoria. E' in merito a tale generalizzata complessità del processo di implementazione che è stata rimarcata la differenza con il concetto di “applicazione” di una legge, dal momento che non è raro imbattersi in casi di «*enforcement* ineccepibile con implementazione fallimentare, e viceversa»³.

Tale consapevolezza pare ormai essersi radicata anche negli ambienti giuridici; si pensi alle affermazioni che ci pervengono in merito alle vicende del Titolo V della Costituzione, oggi, secondo le quali siamo davanti ad un «caso macroscopico di scostamento tra costituzione scritta e costituzione vigente»⁴, oppure stiamo andando nei fatti «ancora nella direzione del rafforzamento del centralismo»⁵, e così di seguito.

Attività come quella condotta dal Gruppo di lavoro sulla “Attuazione degli Statuti”, all'interno dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), costituiscono pertanto un momento fondamentale di analisi e riflessione sul “passaggio” dalla decisione alla messa in opera.

Mediante questo breve contributo mi propongo di arricchire ulteriormente questo importante momento di analisi affiancando a quella *giuridica*, che caratterizza il prezioso prodotto del Gruppo di lavoro, una prospettiva *politologica*, che tenga conto cioè non soltanto delle modifiche formali all'interno delle Regioni, ma anche, e soprattutto, di quelle *effettivamente* realizzatesi in seguito all'adozione della riforma. Spesso, infatti, il fatto che determinate norme siano state previste, e poi disciplinate nel dettaglio con l'adozione di leggi o regolamenti, non ci garantisce la consapevolezza che esse vengano anche poste in opera e diventino effettive nell'ordinamento. Ciò vale certamente anche per le nuove disposizioni statutarie regionali. Le variabili in gioco perché all'interno delle varie realtà regionali si determinino dei modelli di messa in

politiche pubbliche, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 221. Ma i riferimenti potrebbero essere altrettanti, in materia].

² G. REGONINI, op. cit., p. 327.

³ G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 28.

⁴ T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, «Le Regioni», Vol. 35, Nn. 3-4, 2007, pp. 421-431.

⁵ F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, Editoriale a «Le Regioni», Vol. 33, N. 4, 2005, pp. 469-473.

opera differenti sono infatti indipendenti dai testi giuridici adottati, o dalla portata delle innovazioni introdotte nei testi, che anzi nella fase statutaria conseguente alla riforma costituzionale del 1999-'01 sembra registrare una certa sostanziale omogeneità da Regione a Regione.

L'analisi di quella che ho definito implementazione *organizzativa*, e che si affianca a quella meramente *normativa*, da cui trae comunque origine, si sviluppa infatti tenendo conto dei diversi modelli di interazione fra gli attori istituzionali coinvolti in questa fase, e che nel caso dell'implementazione del nuovo *design* istituzionale regionale sono costituiti dagli organi legislativi e dagli esecutivi regionali, rispettivamente i Consigli e le Giunte. Essa si basa pertanto su un'analisi intensiva e più dettagliata delle dinamiche di mutamento all'interno dei rapporti che costituiscono l'organizzazione istituzionale delle Regioni; la ricostruzione è avvenuta quindi mediante delle interviste in profondità ad osservatori privilegiati delle vicende in questione, come politici e funzionari dei vari organismi istituzionali regionali.

Come viene condotta e gestita la delicata fase di implementazione delle nuove strutture formali, all'interno delle varie realtà regionali? E in che modo questi diversi modelli realizzati dagli attori istituzionali coinvolti influenzano l'effettività dei cambiamenti auspicati mediante la riforma stessa? Ci sono delle strutture informali di gestione del potere, o delle dinamiche concrete della vita istituzionale che invece non mutano e non vengono sostituite dalle nuove prescrizioni normative? E' a queste domande che l'analisi dei mutamenti organizzativi cerca di dare risposta.

1. Due diversi modelli di interazione politico-istituzionale: Toscana e Marche fra collaborazione e conflitto

Per l'analisi dell'implementazione sul versante organizzativo, sono state analizzate due Regioni, le Marche e la Toscana, la cui comparazione presenta diversi aspetti interessanti. In particolare, va osservato come la fase decisionale, quella in cui si è proceduto alla riscrittura degli statuti, sia stata in entrambi i casi sostanzialmente simile, sia quanto ai tempi e alle procedure (*processo*), che per quanto riguarda il livello di innovatività del testo statutario (*esito*). Certamente vi sono differenze di rilievo nei due testi, ma in linea generale si concorda nell'evidenziare una certa omogeneità dei testi modificati. Dunque, non è nella fase decisionale che rinveniamo le maggiori differenze fra i due modelli regionali.

Inoltre, queste due Regioni si rivelano particolarmente atte alla comparazione quando consideriamo che esse hanno vissuto delle vicende politico-istituzionali simili, non solo ottemperando all'attuazione normativa della riforma istituzionale in oggetto, con la modifica dei testi statutari, entro archi temporali sostanzialmente sovrapponibili; ma rilevanti sono anche le similitudini di carattere sostanziale fra le due Regioni, per svariati aspetti. Non soltanto, quindi, sono simili politicamente⁶, ma anche dal punto di

⁶ Si tratta di due Regioni storicamente caratterizzate per una cultura politica cd. "rossa", tendenzialmente favorevole ai governi di sinistra e centro-sinistra. Non solo, anche le ultime due

vista economico, geografico, naturale e paesaggistico si tratta di due Regioni con esperienze non sufficientemente comparabili.

Tuttavia, come si anticipava, queste due Regioni si sono caratterizzate nel tempo per un differente modello politico-istituzionale di interazione fra i principali attori istituzionali, la Giunta ed il Consiglio regionale. Se la Toscana si è caratterizzata per una lunga tradizione assembleare, che ha determinato negli anni una sorta di continuità, se non addirittura, in certi casi, di subordinazione dell'organo esecutivo al legislativo, le dinamiche interne all'istituzione marchigiana hanno visto tradizionalmente una sorta di dualismo, di competizione fra Giunta e Consiglio, con una certa predominanza dell'esecutivo. Questa situazione, previgente alla riforma costituzionale che ha modificato profondamente la forma di governo regionale, e che ha ribaltato le posizioni di forza fra Giunte e Consigli – prevedendo in via “preferenziale” l'adozione di una forma di governo presidenziale – ha caratterizzato l'intero corso di *institution making* all'interno delle due Regioni, dalla fase decisionale (processi statuenti) a quella che qui ci interessa maggiormente, di messa in opera.

Nelle Marche già prima della riforma dell'elezione degli esecutivi regionali, quindi in pieno clima parlamentare regionale, la Giunta marchigiana trovava nel Consiglio un canale privilegiato per l'approvazione delle proprie proposte di legge, senza incorrere in eccessivi ostacoli per la realizzazione dei programmi di governo regionale. Ciò era dovuto, fra l'altro, anche all'organizzazione finanziaria fra i due organi, che ha determinato a lungo e determina ancora la sostanziale “dipendenza” del Consiglio regionale dalle scelte finanziarie della Giunta; ma anche l'origine spesso *esterna* al Consiglio dei membri dell'esecutivo regionale ha contribuito alla separazione sostanziale delle attività dei due organi. Significativo è, a questo riguardo, il fatto che sia i membri dell'esecutivo che quelli del legislativo non percepiscano grandi mutamenti nel rapporto fra i due organi, se non nella misura della elezione “diretta” del Presidente della Giunta. Il dualismo che dovrebbe derivare dall'instaurazione della nuova forma di governo, in altre parole, nelle Marche era già caratteristico dei rapporti fra i due organi. Per tale ragione, la Giunta sembra essersi sostanzialmente disinteressata alla seconda stagione statutaria, giungendo a considerare lo statuto regionale come «quasi uno strumento di natura *regolamentare*, che si limita a introdurre principi già consolidati»⁷.

Di contro, il Consiglio regionale marchigiano si è trovato a condurre una sorta di “battaglia”, ancora per utilizzare il termine evocativo con cui si è espressa la Direttrice generale del Consiglio, non solo a proposito del tentativo di emancipare l'Assemblea regionale dalla dipendenza finanziaria dalla Giunta, in merito anche alla sua dotazione organica, ma anche in quanto alla mancata approvazione, in fase decisionale, di validi strumenti e meccanismi di garanzia del suo ruolo nei confronti della formalizzazione del potere politico-istituzionale dell'esecutivo.

legislature regionali, la VII e l'VIII, interessate alla adozione, la prima, ed alla prima fase di attuazione, la seconda, della riforma in questione, sono state caratterizzate in ambedue le realtà da governi di centro-sinistra.

⁷ Almeno secondo quanto è emerso nel corso di una mia intervista ad un dirigente dell'esecutivo marchigiano, che ha seguito le vicende della modifica statutaria.

In breve, si può dire che in questa fase di messa in opera delle nuove norme sull'organizzazione istituzionale delle Marche, il ruolo del Consiglio risulti ancora limitato, non solo dai vincoli dell'esecutivo preesistenti alla riforma, ma ora anche dalla formalizzazione di un *design* istituzionale che lo vede subordinato al secondo.

Da questo punto di vista risulta diverso, come si diceva, lo scenario in Toscana, dove il fulcro dell'attività politica regionale è sempre gravitato intorno al Consiglio, all'interno del quale si sono determinate in ultima analisi le *policies* rilevanti. Tale centralità del legislativo ha avuto diversi risvolti nella vicenda istituzionale in oggetto: in primo luogo sul fronte dei rapporti con la Giunta; poi, nella gestione della fase statutaria. Quanto al primo aspetto, la relativa subordinazione della Giunta al Consiglio non si è quasi mai tradotta in un rapporto conflittuale fra i due organi. Quanto al secondo, la percezione del ruolo trainante dell'Assemblea in fase decisionale, insieme alle sfide che la riforma costituzionale le poneva, ha fatto sì che essa mantenesse una posizione unitaria e "forte" durante i dibattiti statuenti, mantenendo addirittura una certa inusitata coesione inter-coalizionale, tanto che si è a lungo parlato di "intesa istituzionale", "patto costituente", ecc. In un clima assembleare particolarmente radicato (anche nelle composizioni delle Giunte *ante* riforma era spesso visibile la continuità con l'assemblea elettiva, di cui erano espressione), il rapporto piuttosto sentito con gli elettori, legato ad una tradizione culturale politica ben radicata nel tempo, ha spesso tenuta alta l'attenzione sull'operato del Consiglio, sul quale ricadevano pertanto plausi e malcontenti. La Giunta si è sempre configurata come l'espressione della maggioranza consiliare. La stessa tradizionale configurazione dei rapporti con gli Enti locali, la concertazione istituzionale, a cui anche altre Regioni hanno guardato nell'impostare le loro riforme, ha rappresentato a lungo un modello "virtuoso", che tuttavia teneva sostanzialmente fuori la Giunta dalla interlocuzione diretta con i rappresentanti dei governi inferiori. Le "velleità" parlamentari dell'Assemblea legislativa toscana avevano quasi portato alla introduzione di una seconda Camera, sul modello di quella statale, come espressione delle territorialità inferiori.

Una prima dimensione rilevante per la comprensione dei diversi modelli implementativi risulta quindi essere quella relativa al livello di *consensualità* ovvero di *conflittualità* fra i due organi istituzionali regionali.

2. Implementazione normativa e neutralità rispetto al design istituzionale: Marche e Toscana a confronto

Come si diceva a premessa di questa relazione, la prospettiva che mira all'analisi dei cambiamenti *organizzativi* in fase di implementazione va intesa a complemento di quella che si sofferma sull'attività meramente normativa (legislativa) di attuazione delle nuove norme istituzionali. Proprio da questo genere di analisi, infatti, occorre partire per una completa e corretta interpretazione del fenomeno.

A questo proposito, una prima mappatura *estensiva* di dieci delle undici Regioni innovate⁸, che descrive lo stato attuale della messa in opera dei nuovi Statuti attraverso provvedimenti normativi⁹ mette in luce anzitutto come solo alcuni settori innovati a livello statutario stiano trovando anche attuazione concreta in seguito alla promulgazione, per mezzo di leggi e altri provvedimenti normativi; in un certo senso, sembrerebbe quasi che solo alcuni aspetti fossero stati sanciti con la volontà concreta di realizzarli.

Ancora, da una semplice comparazione sinottica della legislazione regionale finora adottata per l'attuazione degli statuti, appare già una certa differenziazione nei quadri dell'implementazione normativa da parte delle Regioni, non soltanto in riferimento alla *quantità*, ma anche alla *qualità* e varietà dei settori di intervento. Se, infatti, alcuni settori sembrano avere ricevuto in generale un'attenzione alta da parte dei legislatori regionali, come ad esempio la disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali, che è stato disciplinato in via legislativa in tutte le Regioni, altri paiono invece avere ricevuto una attenzione differenziata. Si pensi all'ambito dell'innovazione burocratico-amministrativa per l'adeguamento alle nuove disposizioni statutarie: se in alcune Regioni, come il Lazio, le Marche, o la Puglia, in esso si è concentrata l'attività prevalente di attuazione statutaria, in altre non si registra la stessa solerzia, o la stessa necessità di adeguamento. Oppure si pensi all'attuazione di principi e valori fondamentali: mentre in alcuni casi (Lazio, Toscana, Puglia ad esempio) si è dedicata una discreta attività legislativa in questo settore, in altre Regioni non sembra si sia sortito lo stesso effetto (in questi ambiti, tuttavia, la componente simbolica è spesso prevalente).

Una seconda dimensione rilevante delle modalità con cui può essere condotta la fase implementativa riguarda dunque la differente propensione delle Regioni alla attuazione di norme e provvedimenti che rendano effettive le modifiche introdotte all'assetto istituzionale.

Se definiamo *attività istituzionale* tale dimensione, dobbiamo stabilire dei parametri che ci consentano di rilevarla e compararla fra le regioni che costituiscono il nostro oggetto d'analisi. Per la misurazione dell'indice, sono state individuate anzitutto all'interno dell'attività generale di attuazione statutaria cinque *macro-aree* (o macro-settori) di intervento, in modo da poter comparare gli ambiti di attività istituzionale tra le regioni. Le macro-aree sono le seguenti:

- a) *Istituzione e disciplina di organi previsti statutariamente;*

⁸ Si tratta di Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria. Resta temporaneamente fuori dall'analisi la Lombardia, che ha approvato in seconda lettura il testo del nuovo Statuto il 14 maggio 2008, pubblicato poi nel *Bollettino ufficiale* il 24 maggio. Il breve tempo trascorso dalla data della sua adozione non è stato tuttavia sufficiente per una raccolta sistematica dei dati, normativi e non, sulla sua implementazione, anzitutto perché essi sono ancora scarsi (nel caso dei dati normativi) o ancora non rilevabili (nel caso di quelli non normativi).

⁹ Dati raccolti attraverso la ricognizione sistematica della legislazione regionale delle dieci regioni, dalla data di promulgazione dei nuovi statuti alla data di aggiornamento. In alcuni casi, la ricognizione delle leggi regionali si è spinta più indietro nel tempo, per consentire la comparazione diacronica coi testi modificati.

- b) *Istituzione di organi non espressamente previsti, ma in attuazione di disposizioni statutarie;*
- c) *Modifica di organi e istituti esistenti, in attuazione di nuove disposizioni statutarie;*
- d) *Attuazione legislativa di disposizioni, principi o valori statutari;*
- e) *Modifica dell'organizzazione amministrativa regionale (rapporti di lavoro, personale dipendente, organizzazione degli uffici, ecc.), in attuazione di nuove disposizioni statutarie, e modifica ai rapporti con gli enti locali.*

All'interno di queste macro-aree, per ciascuna Regione, le leggi e i provvedimenti di attuazione delle norme della riforma sono state trattate come variabili dicotomiche, *attuazione/non attuazione* (con attribuzione di punteggi rispettivamente di 1 o 0). La somma dei valori positivi (attuazione) all'interno di ciascuna macro-area costituisce l'indice di attività istituzionale per quel determinato settore. La somma degli indicatori determina l'indice aggregato, i cui risultati sono illustrati nella Tabella 1.

La presentazione di dati disaggregati consente la comparazione anche dei livelli parziali di attività legislativa di attuazione. Si pensi, ad esempio, alla Puglia, che presenta dei punteggi relativamente bassi di attuazione nelle varie macro-aree, tranne che nel caso della macro-area sull'attuazione in via legislativa di principi e valori sanciti col nuovo statuto. Oppure, si consideri la Liguria, che presenta in generale un buon livello di attività istituzionale (ponendosi immediatamente in coda alle due regioni "virtuose", Lazio e Toscana): essa presenta valori piuttosto omogenei di attività istituzionale, in tutte e cinque le macro-aree, variando da 1 a 3; e così via.

Per ogni macro-area, gli indici di attività istituzionale sono risultati i seguenti:

Tabella 1 – *Una comparazione del livello di attività legislativa, per macro-aree*

Regione	Macro-area A	Macro-area B	Macro-area C	Macro-area D	Macro-area E	Tot.
<i>Lazio</i>	2	2	1	4	4	13
<i>Toscana</i>	2	0	4	3	4	13
<i>Liguria</i>	3	2	2	2	1	10
<i>Umbria</i>	2	0	1	3	4	10
<i>Puglia</i>	1	0	1	4	2	8
<i>Calabria</i>	3	0	1	1	2	7
<i>Em. Romagna</i>	2	0	1	2	2	7
<i>Marche</i>	2	0	0	0	2	4
<i>Piemonte</i>	1	0	0	1	2	4
<i>Abruzzo¹⁰</i>	2	0	0	0	0	2

Fonte: F. CACCIATORE, *L'implementazione delle politiche costituenti. L'attuazione dei nuovi statuti nelle Regioni italiane*, Tesi di dottorato in Scienza della politica, Università degli Studi di Firenze, 2009.

¹⁰ L'Abruzzo è stato fra le dieci Regioni considerate l'ultima ad approvare il nuovo statuto, nel gennaio 2007, distanziandosi temporalmente rispetto al ristretto arco temporale in cui le restanti Regioni analizzate hanno proceduto ad approvare i loro testi.

Il differente livello di attività istituzionale delle Regioni, seppure può ricalcare a grandi linee il livello di innovazione istituzionale introdotta mediante i nuovi testi degli statuti, non può tuttavia essere spiegato ricorrendo esclusivamente a tale semplice correlazione. Come si diceva, infatti, è ormai opinione comune che la varianza, nel caso dell'innovazione statutaria, non sia molto alta. Non possiamo pertanto giustificare l'alto dinamismo normativo della Toscana, o del Lazio, solo in considerazione delle più numerose prescrizioni da mettere in opera rispetto allo *status quo ante*. Certamente, i due dati sono collegati, ma c'è dell'altro.

Se consideriamo infatti nel dettaglio, e mediante una comparazione *intensiva*, le due Regioni oggetto della presente analisi, Marche e Toscana, possiamo trarne un quadro più complesso. Esse presentano diversi livelli di attività istituzionale: mentre le Marche si attestano su livelli piuttosto bassi, la Toscana presenta invece un indice piuttosto elevato, e il suo comportamento virtuoso è mantenuto anche all'interno di ciascuna macro-area. Come mai avviene questo? Cosa determina una differenziazione così evidente della gestione della fase di implementazione, all'interno di un processo costituente che ha mostrato finora caratteristiche simili?

Le Marche costituiscono un esempio di implementazione normativa delle nuove norme statutarie che, rispetto al modello formale di riferimento, si caratterizza attualmente per incompletezza e settorialità. Con questo si intende che non solo esse presentano, dopo l'Abruzzo, che escludiamo per le ragioni viste, il più basso livello di attività per l'implementazione della riforma istituzionale; ma inoltre, se osserviamo i dati disaggregati relativi alle cinque macro-aree, scopriamo che solo riguardo all'attività di attuazione e disciplina di organi previsti nello statuto le Marche riescono a "scalare" la graduatoria e a raggiungere livelli intermedi di dinamismo. Nei restanti quattro settori, l'attività legislativa regionale risulta particolarmente scarsa.

Basta d'altro canto collocare la legislazione regionale istituzionale all'interno del più generale contesto della legislazione regionale, per individuare eventuali differenze o somiglianze. Il *Rapporto sulla legislazione della Regione Marche 2007*, presentato il 7 luglio 2008, presso il Consiglio regionale, documenta un andamento *decescente* della produzione legislativa regionale complessiva lungo l'VIII legislatura¹¹, coerentemente con quanto si registra anche per le altre regioni [si vedano i *Rapporti annuali sullo stato del regionalismo in Italia* dell'ISSiRFA]. Più nello specifico, se nel 2005 il tasso mensile di legislazione¹² era pari a 2,50, nel 2006 esso è calato a 1,83, per attestarsi a 1,67 nel 2007. Distinguendo poi tra macro-settori legislativi, a seconda della tipologia di leggi regionali, su 62 leggi promulgate nell'arco della VIII legislatura, 11 incidono sull'ordinamento istituzionale (contro 6 leggi di servizi alla persona e alla comunità, 14 rispettivamente per lo sviluppo economico e attività produttive e per territorio, ambiente e infrastrutture, e 17 per la finanza regionale). Secondo quanto riporta il Rapporto, anche la produzione legislativa relativa all'ordinamento istituzionale ha subito un graduale decremento lungo l'VIII legislatura, passando da 6 leggi nel 2005

¹¹ CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE, *Rapporto sulla legislazione della Regione Marche anno 2007, 2008*, p. 22, reperibile sul sito www.consiglio.marche.it.

¹² «Per tasso di legislazione si intende il numero medio di leggi prodotte dall'organo legislativo in un'unità di tempo determinato» [p. 25 del Rapporto].

(nel solo periodo maggio-dicembre), a 7 provvedimenti (3 leggi più 4 regolamenti) nel 2006, fino a 6 provvedimenti (2 leggi più 4 regolamenti) nel 2007.

Senza entrare nel merito del contenuto dei provvedimenti, dal momento che di questo si è occupato ampiamente e in maniera esemplare il Gruppo di lavoro dell'OLI, basti ricordare che l'attuazione statutaria ha riguardato principalmente: la disciplina del CAL, la disciplina e il funzionamento delle Autorità indipendenti di garanzia, e modifiche, seppur limitate, all'organizzazione amministrativa e al personale regionale.

I primi provvedimenti adottati, in ordine cronologico, hanno inoltre riguardato le modifiche per l'adeguamento dell'amministrazione regionale. Il corpo più organico di norme in questo senso è costituito dalla L. R. 13 maggio 2004, n. 10, adottata all'indomani dell'approvazione in seconda lettura dello statuto (che è entrato in vigore tuttavia in seguito per la pendenza del giudizio della Corte costituzionale).

Con la L. R. 10 aprile 2007, n. 4, si dà attuazione al CAL, disciplinandone gli aspetti istituzionali e operativi. Esso viene collocato presso il Consiglio regionale. La legge attribuisce al CAL la funzione di esprimere dei "pareri" in determinati casi in cui sia coinvolto l'interesse degli enti locali; tuttavia non esplicita la funzione degli stessi (consultiva, vincolante, ecc.), ma rimanda ad un regolamento interno da approvarsi con modalità stabilite (art. 7) la definizione di tali aspetti e di quelli più strettamente organizzativi. La concreta messa in opera di questo organismo è rimasta pertanto subordinata per quasi un altro anno all'adozione di un ulteriore provvedimento, il Regolamento interno. Esso, approvato nella seduta n. 5 del 7 marzo 2008, prevede la formulazione di pareri "obbligatori" su provvedimenti o proposte che interessino in varia misura gli enti locali.

Più di recente è stato anche disciplinato il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (CREL), con L. R. 26 giugno 2008, n. 15; ma anche in questo caso l'art. 6 rimanda ad un regolamento interno (non ancora approvato) per gli aspetti strettamente organizzativi. Nella stessa seduta, il Consiglio regionale ha approvato la L. R. n. 17, che «disciplina l'adesione della Regione ad enti, fondazioni, associazioni, comitati ed altri organismi, senza fini di lucro, operanti da almeno un triennio, che svolgono per statuto attività di notevole interesse connesse con le finalità regionali e in coerenza con gli indirizzi della programmazione regionale» (art. 1), in attuazione di quanto disposto all'art. 47 st. Nella legge è stabilito che sia la Giunta regionale a valutare l'opportunità per la regione di aderire a tali enti, e che pertanto le sue strutture si occupino degli aspetti organizzativi (redazione degli elenchi di adesione, controllo degli aspetti finanziari, ecc.).

Con la L. R. 26 febbraio 2008, n. 3, sono inoltre state dettate le "Norme sull'organizzazione e il finanziamento delle Autorità di garanzia indipendenti" previste dagli artt. 52, 53, 54 e 55 dello statuto: rispettivamente, il Difensore civico regionale, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, la Commissione per le pari opportunità e, anche se non statutariamente previsto, il CORECOM (contemplato comunque ai sensi dell'art. 55 st., che parla genericamente di "altri organismi regionali indipendenti"). La legge provvede a istituire una Conferenza delle Autorità indipendenti (art. 3), la quale provveda ad «assicurare il coordinamento e l'integrazione funzionale» delle quattro Autorità ad oggi esistenti.

Il primo dato che emerge è la loro limitatezza, non solo nel numero (abbiamo visto che anche nel Rapporto annuale sulla legislazione regionale questo dato viene variamente sottolineato), ma anche nella consistenza dei provvedimenti. La legge di disciplina del CAL appare anzitutto dovuta, soprattutto se si considera che le Marche, una delle prime Regioni ad avere approvato il nuovo statuto, è stata invece una delle ultime ad approvarla. In questo caso, la legge regionale non “forza” le disposizioni statutarie, peraltro piuttosto scarse, in merito al CAL, ma si rende quasi un passaggio intermedio neutrale fra gli statuenti regionali e gli attori che andranno nei fatti a comporre l’organo. Ossia, nel rimandare la disciplina di dettaglio al regolamento interno, il legislativo regionale si “limita” a stabilire la composizione dell’organismo. Si tratta, certamente, di una disposizione formalmente rilevante, nella misura in cui sancisce all’art. 1 le porzioni di rappresentanza tra rappresentanti di Comuni, Province, sindaci di capoluoghi, ecc. Si pensi tuttavia all’eventualità che il Regolamento interno, cui era demandato il compito di stabilire le funzioni del CAL e il loro peso nell’attività istituzionale regionale, avesse optato per la formulazione di pareri “vincolanti” invece che “obbligatori”, o che avesse stabilito che in fasi cruciali del *policy making* regionale il Cal costituisse un *veto player* formale. Da un primo esame delle norme, si può affermare che le potenzialità innovative dell’introduzione del CAL nei rapporti istituzionali tra Regione ed enti locali non sono state certamente fatte fruttare appieno.

Per quanto riguarda le Autorità indipendenti di garanzia, occorre osservare per le Marche come lo statuto non abbia introdotto alcuna novità in questo settore, ma abbia sancito l’esistenza di autorità e commissioni già esistenti in via legislativa “ordinaria” (per osare una comparazione con il sistema normativo statale). La previsione di un organismo di coordinamento fra esse costituisce pertanto forse il maggiore elemento innovativo, a testimonianza di una volontà di integrazione fra le risorse e di maggiore efficienza ed unitarietà nel coordinamento delle attività.

Le disposizioni più prettamente tecniche sono quelle che modificano le strutture amministrative a supporto di Giunta e Consiglio, dotandole, come si è visto, di strutture ulteriori di coordinamento e supporto tecnico. Anche i meccanismi delle nomine dirigenziali, che spettano ai membri della Giunta, vengono resi più lineari e “concentrati” in capo alla Giunta stessa, secondo criteri di razionalizzazione dell’impiego e in linea con la tendenza alla privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico, introdotta già con le riforme amministrative che hanno preceduto le revisioni della Costituzione.

Per non limitare l’analisi alle disposizioni attuate, è opportuno considerare anche quelle disposizioni controverse, che hanno impegnato l’assemblea regionale a lungo nella fase di implementazione. Se così non fosse, questo genere di indagine tralascerebbe la componente evolutiva del *policy making* (quando si sa bene che il ciclo di una *policy* è già avanzato quando essa può presentarsi come una norma attuata). Da questo punto di vista, l’impegno legislativo della Commissione consiliare, ai fini dell’implementazione dello statuto, è andato principalmente in direzione del rafforzamento delle attività di controllo del Consiglio regionale sulla Giunta. Si tratta infatti dell’aspetto “critico” della riforma. In particolar modo, l’attuazione della riforma, e delle conseguenti innovazioni in fatto di uffici regionali, ha determinato nel

Consiglio regionale una sorta di disagio operativo da scarsità di risorse finanziarie: non disponendo infatti di una dotazione organica indipendente da quella della Giunta, esso dipende anche per le nomine del personale di supporto dal bilancio unico dei due organi. Tuttavia, una vera emancipazione dell'organo legislativo comporterebbe che nel suo personale bilancio fossero previste anche delle voci in *entrata*; il che è attualmente ben lungi dalla realtà.

Questa dell'emancipazione finanziaria è percepita dall'organo consiliare come una vera e propria "battaglia" da portare avanti. Essa affonda comunque radici lontane. Già una legge regionale del 2003, la n. 14 del 30 giugno, modificava una vecchia norma del 1984, rafforzando ulteriormente il regime di separazione dei ruoli e delle strutture amministrative fra Giunta e Consiglio. La legge veniva quindi adottata mentre si discuteva dell'approvazione del nuovo statuto. Tuttavia, la priorità data in questa fase alle questioni inerenti il controllo e le limitazioni all'attività della Giunta, e le difficoltà di far approvare ulteriori norme di garanzia in questo senso, dovuta alle inevitabili interferenze dell'esecutivo, sta consistentemente rallentando tutta l'attività istituzionale del Consiglio marchigiano, con conseguente accantonamento degli altri ambiti di attuazione della riforma.

Ben diverso è il caso dell'implementazione statutaria in Toscana. Qui la questione è stata sempre piuttosto sentita sin dalla fase decisionale, come testimonia dall'intervento del Presidente della Giunta regionale toscana, Claudio Martini, in occasione dell'approvazione in prima lettura (seduta consiliare del 5 maggio 2004): «[...] [Q]uando avremo approvato lo statuto non è che avremo, diciamo, risolto tutti i problemi e soprattutto [...] perché poi lo statuto andrà attuato, andrà calato nella realtà e potrà accadere, soprattutto per le parti più nuove, che la sua attuazione, la sua interpretazione, finirà per porci dei problemi, un po' perché siamo abituati a lavorare in un certo modo e le novità chiederanno cambiamenti di comportamento»¹³. Anche in riferimento al caso toscano¹³, è opportuna una premessa generale in relazione alla sua attività legislativa nell'ultima fase della legislatura. Diversamente dal Rapporto stilato dal Consiglio regionale marchigiano, il Rapporto sulla legislazione (gennaio – dicembre 2007), predisposto dal Consiglio regionale della Toscana, non presenta i dati aggregati dell'intera VIII legislatura, oltre a quelli relativi all'anno 2007. Faccio quindi riferimento anche ai dati riportati nel Rapporto 2008, relativi al primo periodo di legislatura (maggio 2005 – dicembre 2006).

Da questi dati si evince per la legislazione generale toscana un andamento addirittura crescente della produzione legislativa regionale: se nei primi diciannove mesi della legislatura sono state emanate 73 leggi, con un tasso mensile di legislazione pari a 3,8, nel corso dell'anno successivo sono state emanate 51 leggi, raggiungendo un tasso mensile di legislazione pari a 4,2¹⁴. Anche se si distingue la legislazione regionale per macro-settori, le leggi relative all'ordinamento istituzionale sono 17 nel primo periodo di legislatura, e 15 nel secondo anno, per un tasso mensile di 0,9 nel primo periodo, e dell'1,25 nel 2007.

¹³ Dibattiti riportati nel volume edito dal CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA, *Lo Statuto della Toscana. Genesi e sviluppo della Carta fondamentale della Toscana*, a cura di P. PIZZI, 2007.

¹⁴ Mia elaborazione del tasso mensile di legislazione, sul confronto dei dati presenti sul Rapporto annuale 2007 e sul Rapporto annuale 2008.

Se si comparano pertanto i dati fra le due Regioni, si notano tendenze divergenti.

Non solo in Toscana non è confermato il dato nazionale della diminuzione della produzione legislativa, ma anche il peso relativo della produzione legislativa in materia istituzionale si attesta lungo tutto il periodo sopra il 30% (si veda per una comparazione la Tabella 2).

Tabella 2 – Una comparazione della produzione legislativa regionale nell’VIII legislatura

	MARCHE		TOSCANA	
	Maggio 2005 – Dicembre 2006	Gennaio – Dicembre 2007	Maggio 2005 – Dicembre 2006	Gennaio – Dicembre 2007
Totale leggi emanate	42	20	73	51
Tasso mensile di legislazione	2,2	1,7	3,8	4,2
Leggi sull’ordinamento Istituzionale	13	6	17	15
Peso sulla produzione complessiva	30,9%	30%	23,29%	29,4%
Tasso mensile di legislazione	0,7	0,5	0,9	1,2

Fonte: mia rielaborazione su dati forniti dai *Rapporti annuali sulla legislazione regionale* dei Consigli regionali di Marche e Toscana (2005 – 2007).

Il Consiglio regionale della Toscana ha costituito una *Commissione speciale per gli adempimenti statuari e per il nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale*¹⁵, con Delibera Consiliare 11 ottobre 2005, n. 98, «con il preciso compito di elaborare i testi legislativi che diano piena attuazione ai nuovi dettati statuari accordandole i poteri previsti per le Commissioni permanenti» (come recita il sito internet del Consiglio regionale). Con la successiva Delibera Consiliare 31 ottobre 2006, n. 113, alla Commissione è stato poi affidato anche «il compito di elaborare norme per regolare e rendere efficace l’autonomia del Consiglio regionale». Poi, con la Delibera Consiliare 18 dicembre 2007, n. 130, è stata prorogata l’attività della Commissione, specificando nuove finalità relative all’attuazione dello statuto.

Benché l’adozione ufficiale dello statuto toscano sia all’incirca contemporanea a quella dello statuto marchigiano, la produzione legislativa mirante ad attuare le disposizioni statuarie nella prima Regione non solo è di gran lunga maggiore, ma anche sostanzialmente più incisiva. Va anzi sottolineato che fra le leggi regionali cui si fa riferimento, anche nel calcolo dell’attività istituzionale, manca quella (presente in quasi tutte le altre regioni) di disciplina del CAL, dal momento che la Toscana è stata l’unica regione a dotarsi già nel 1998 di un simile Istituto regionale di raccordo con gli enti

¹⁵ L’altra regione ad avere istituito una Commissione con le stesse funzioni è l’Umbria [cfr. A. FERRARA, *Gli statuti e la normativa istituzionale delle regioni ordinarie*, in ISSiRFA, *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 65-101].

locali; esso nel 2000 (L. R. n. 36) ha poi preso il nome di Consiglio delle Autonomie Locali, ispirando al riformatore nazionale la diffusione del modello anche nelle altre regioni. Analogamente, manca una legge di disciplina del CORECOM, che già esisteva all'approvazione del nuovo statuto (L. R. 22 del 2002), e non è stato da esso previsto (la sua esistenza è quindi delegata alla legislazione regionale ordinaria).

Anche per il caso toscano è il caso di riportare alla memoria giusto alcuni dati sui più rilevanti interventi legislativi. Per quanto riguarda l'attuazione di principi e valori inseriti nello statuto, vanno ricordate ben tre leggi molto importanti, adottate tra il febbraio 2005 e il dicembre 2007, che si occupano dei diritti di cittadinanza sociale, del sistema cooperativo regionale, e della promozione della partecipazione popolare ai meccanismi decisionali regionali e locali. Nello specifico, la L. R. 24 febbraio 2005, n. 41, adottata solo due settimane dopo lo statuto, predispone un «sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale». Come è stato fatto notare, in riferimento soprattutto alla L. R. 27 dicembre 2007, n. 69 (sulla promozione della partecipazione popolare alle politiche regionali e locali), si tratta di «un tentativo di *dare forma istituzionale e procedurale* ai principi normativi che sono stati prodotti, negli ultimi anni, dall'elaborazione teorica sulla “democrazia partecipativa”»¹⁶, e che lo statuto toscano in particolar modo ha fatto suoi, secondo «una possibile *strategia istituzionale di riproduzione del capitale sociale*, all'interno di un contesto regionale, quello toscano, in cui le tradizionali risorse del tessuto associativo e partecipativo sembrano esposte a particolari rischi di erosione e logoramento». La legge regionale in questione, infatti, mira a promuovere la partecipazione alla formazione delle politiche regionali e locali, anche mediante la costituzione di una apposita Autorità regionale (art. 3), e l'individuazione delle modalità con cui dovrà svolgersi il dibattito pubblico. La legge, che si compone di 30 articoli, indica anche gli strumenti con cui realizzare l'obiettivo della maggiore partecipazione. Si pensi, ancora, alla L. R. n. 73 del 28 dicembre 2005, che mira a promuovere e sviluppare il sistema cooperativo toscano, istituisce a tal proposito la Consulta regionale per la cooperazione (art. 4) – che altre Regioni disciplinano statutariamente –, nonché la Conferenza regionale per la cooperazione (art. 6), e l'Osservatorio regionale (art. 7).

La legislazione mirante a rendere effettiva la tutela dei diritti, su cui si basa il nuovo testo statutario, risulta cospicua e dettagliata, qualitativamente innovativa rispetto al passato. Il fatto che molti nuovi organismi ed istituti vengano costituiti per legge regionale (e non per statuto), rileva se confrontato con quanto avviene nelle altre Regioni, dove gli stessi nuovi organismi statutari non hanno ancora trovato attuazione legislativa.

Diversi sono anche gli interventi finora attuati in materia di amministrazione regionale. Di Regolamento interno del Consiglio regionale, altro fattore fondamentale collaterale all'attuazione delle prescrizioni statutarie – tanto da investire una apposita Commissione speciale: già con Delibera Consiliare n. 98 dell'11 ottobre 2005, infatti, il

¹⁶ A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, «Le Istituzioni del Federalismo», Vol. 28, N. 5, 2007, p. 604.

Consiglio aveva proceduto ad affidare alla costituenda Commissione speciale il compito di elaborare la «proposta di nuovo regolamento interno del Consiglio», fra gli altri (punto 2), entro il 31 dicembre 2006. Con la successiva Delibera Consiliare n. 130 del 18 dicembre 2007, alla ricostituenda Commissione veniva ulteriormente affidato il compito di «rielaborazione ed armonizzazione delle norme del regolamento interno del Consiglio regionale» (punto 2.a), entro il 31 dicembre 2008, oltre ad affidarle il compito di elaborare leggi per l'attuazione di altre norme statutarie. Vanno ricordati anche i provvedimenti in materia di organizzazione e personale regionale, e di sussidiarietà delle funzioni amministrative regionali, di cui parla l'art. 50 st.

Per quanto concerne il rapporto con gli enti locali, la Toscana ha adottato un numero rilevante di leggi di attuazione delle innovazioni statutarie, rispondendo nei fatti alla nuova logica dialettica con i livelli inferiori di governo. Ricordiamo che la Toscana è stata l'unica Regione italiana ad essersi dotata già di un organismo di raccordo con gli enti locali di tipo assembleare, sul modello del CAL, ancora prima della sua previsione statutaria obbligatoria operata con la riforma costituzionale del 2001. Tale organismo era stato costituito già nel 1998 e abrogato dalla L. R. n. 36 del 2000, "Nuova disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali", che ne stabilisce composizione, durata, modalità di funzionamento, attribuzioni. L'art. 12 descrive le competenze del Consiglio, partendo dal «parere obbligatorio» sulle proposte di atti al Consiglio che riguardino in qualche modo le autonomie locali e sul bilancio regionale, nonché sugli atti di programmazione. Sempre in tema di raccordo e promozione della partecipazione della società civile, lo statuto prevede inoltre, all'art. 61, la Conferenza permanente delle autonomie sociali, «per esprimere proposte e pareri al consiglio ai fini della formazione degli atti della programmazione economica, sociale e territoriale» (comma 1). A dargli concreta attuazione ha provveduto la L. R. n. 20 del 4 aprile 2007, che definisce la Conferenza come un «organismo espressivo della sussidiarietà sociale nella Regione» (art. 1.2). La composizione della Conferenza ne rispecchia infatti il carattere di eterogeneità sociale, in quanto prevede la partecipazione dei rappresentanti di diverse realtà associative. Le sue funzioni, tuttavia, secondo quanto prescrive l'art. 7 della legge 20, restano propositive nei confronti del Consiglio regionale, in materia di sussidiarietà sociale, sebbene al punto c) del comma 1 si dica che la Conferenza esprime «parere obbligatorio sugli atti di programmazione economica, sociale e territoriale, generale e settoriale»; la legge stessa non specifica tuttavia cosa accade qualora il Consiglio decida di deliberare in difformità dal parere espresso dalla Conferenza. Hanno inoltre trovato attuazione, come emerge chiaramente dalla puntuale relazione del Gruppo di lavoro dell'OLI, le disposizioni statutarie sugli organi di garanzia: oltre al Collegio di garanzia (art. 57), anche la Commissione pari opportunità e il Difensore civico regionale (rispettivamente, artt. 55 e 56). Infine, per quanto riguarda sia il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, che il CORECOM, con la modifica dello statuto non si è fatto altro che ratificare due organismi preesistenti, la cui disciplina legislativa vigente è quindi precedente all'adozione del nuovo testo statutario.

Emergono subito due caratteristiche del corpo normativo appena visto. In primo luogo, la consistenza quantitativa della produzione legislativa mirante alla messa in

opera del nuovo statuto. In secondo luogo, l'ampia varietà dei settori di intervento. Sin dai primi mesi di vigenza della nuova carta statutaria (e in certi casi, come abbiamo visto, anche prima ancora che il testo fosse approvato in seconda lettura) gli attori regionali, Giunta e Consiglio, hanno provveduto a dare attuazione legislativa a quelle norme programmatiche relative ai principi fondanti l'azione regionale, nonché agli istituti previsti e non ancora istituiti, e così via. L'attenzione verso i vari elementi di novità introdotti con la riforma è stata pressoché alta ed omogenea, secondo una modalità attuativa di tipo "neutrale" rispetto al *design*.

Conclusioni: modelli implementativi, fra collaborazione e contrasto istituzionale

Come si differenziano le fasi di implementazione della riforma degli statuti regionali, all'interno delle varie Regioni? Quali sono le loro possibili configurazioni? Questo è stato il quesito che mi ha guidato nell'analisi effettuata, di cui qui ho esposto un breve sunto.

Le Marche e la Toscana hanno rappresentato in questo senso una valida ed interessante comparazione, in quanto hanno rivelato delle qualità differenti, a volte quasi divergenti, per entrambe le dimensioni di analisi considerate, pur trattandosi, come abbiamo già visto, di due Regioni simili quanto a molti altri aspetti rilevanti (variabile politica, sistema partitico, cultura politica, configurazione economica prevalente, dimensioni, posizione geografica, ecc.).

Le Marche si sono rese infatti protagoniste di una fase implementativa piuttosto *incompleta* e *alterante* il *design* formale dello statuto, in quanto concentrate maggiormente nella messa in opera di quel gruppo di norme organizzative dedicate al rafforzamento del potere consiliare; anche, in molti casi, andando oltre le norme statutarie (che abbiamo visto essere scarse e poco efficaci in questo senso). Ciò ha determinato un inevitabile *trade-off* fra i settori cui dare attenzione, sacrificando molti altri aspetti, tra i quali quelli della partecipazione e del riconoscimento concreto dei diritti dei cittadini. Lo studio delle Marche dimostra anche che la componente *simbolica*, che in fase decisionale aveva avuto tanta parte nel determinare i "giochi politici" di coalizione, e che anche quantitativamente ha dettato l'agenda dei lavori del Consiglio, in fase di implementazione cede completamente il passo a questioni prettamente organizzative.

La Toscana, di contro, si è dedicata fin dai primi mesi di vigenza del nuovo statuto all'adozione di leggi di attuazione delle sue disposizioni, tendendo ad una messa in opera pressoché *completa* del nuovo assetto istituzionale, quindi tendenzialmente *neutrale* rispetto al *design* pensato in fase decisionale. Alcune leggi di attuazione, inoltre, espressamente dedicate alla partecipazione popolare e alla promozione di feste regionali, contengono in sé una potenzialità di politiche *simboliche*, perché non è immediatamente chiaro se e come modifichino concretamente lo *status quo*, oltre a dimostrare presso l'opinione pubblica una volontà in tal senso.

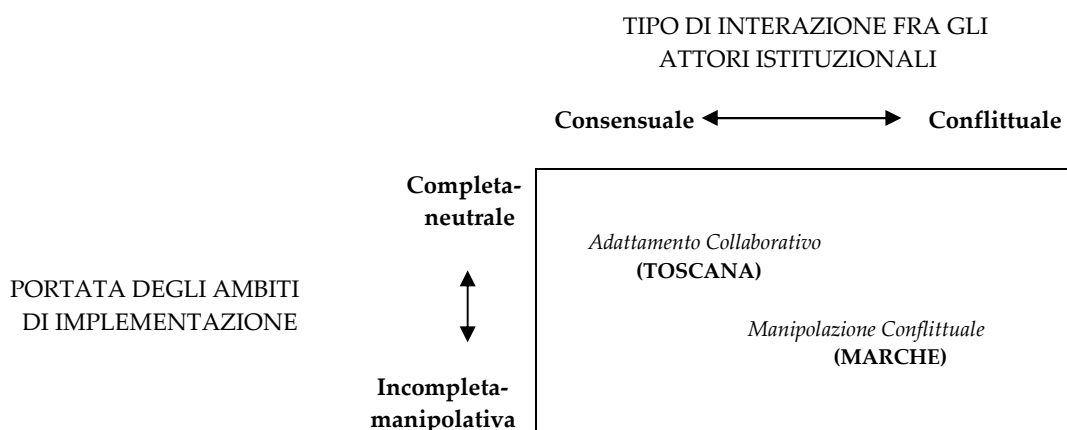
Quanto ai rapporti fra gli attori regionali coinvolti nella fase di implementazione, la "vecchia" *conflittualità* che ha caratterizzato le interazioni fra Giunta e Consiglio

marchigiani non sembra essere stata superata, né in fase statutaria (dove, anzi, pare essersi acuita nella misura in cui il Consiglio non è riuscito a sfruttare appieno gli spazi per costituire dei nuovi canali di controllo del crescente potere dell'altra), né in fase attuativa.

Diversamente in Toscana, dove invece i rapporti sono stati caratterizzati a lungo da una *collaborazione* fra i due organi, dovuta alla tradizionale centralità dell'assemblea legislativa, la cui maggioranza ha trovato continuità nella Giunta regionale.

Provando a interpretare pertanto i dati analizzati, possiamo provare a rappresentare le due diverse configurazioni dell'implementazione attraverso la seguente Figura 1:

Figura 1 – Modelli differenti di implementazione istituzionale: Marche e Toscana



Le due Regioni si pongono, all'interno di questo modello polare, su due posizioni differenziate. Mentre la Toscana tende a guadagnare la collocazione in alto a sinistra della Figura 1, caratterizzata da un tipo di interazione fra gli attori più consensuale e da una portata più ampia degli ambiti di messa in opera dello statuto, le Marche tendono invece verso l'angolo in basso a destra, caratteristico di una situazione di maggiore conflittualità fra gli attori e di tendenziale incompletezza e non neutralità degli ambiti di intervento legislativo di attuazione delle norme statutarie.

In un modello teorico di riferimento, avremmo dunque due opposte posizioni estreme, l'una di totale "adattamento collaborativo", l'altra di totale "manipolazione conflittuale":

a) *Adattamento collaborativo*. Quando nella fase di implementazione gli attori istituzionali coinvolti agiscono in maniera consensuale, o comunque non conflittuale, e utilizzano le loro risorse per l'attuazione omogenea di tutti gli ambiti di intervento della riforma, perché vi è accordo nel rendere effettive tutte le modifiche, l'implementazione tende a diminuire la discrasia fra (nuova) struttura giuridico-formale e configurazione effettiva delle dinamiche di potere. Si tratta pertanto di una modalità di

implementazione adattiva¹⁷, neutrale rispetto al *design* istituzionale. Lungo il *continuum* fra i possibili modelli di implementazione di politiche istituzionali, il modello polare dell'*adattamento*, che si contrappone a quello della *manipolazione*, rappresenterebbe la situazione maggiormente assimilabile al modello tradizionale weberiano di implementazione di una *policy* come esecuzione razionale. In questo caso, inoltre, è molto probabile che anche la componente simbolica della *policy* confermi la sua salienza lungo tutto il ciclo di *policy making*, per cui gli implementatori indirizzano i loro sforzi anche nel dimostrare che determinate *issues* simboliche, che avevano avuto visibilità in fase decisionale, continuano a guidare l'azione riformatrice ricevendo attuazione concreta;

b) *Manipolazione conflittuale*. Il modello opposto è dato dalla combinazione di una situazione di conflittualità più o meno elevata fra gli attori istituzionali che devono occuparsi dell'attuazione concreta del nuovo assetto istituzionale, e da una messa in opera incompleta della *policy* costituente. Specificatamente, la messa in opera riguarda solo determinati aspetti, prevalentemente organizzativi, (o, spesso, ri-organizzativi) del *design* istituzionale, a testimonianza del contrasto esistente fra gli attori istituzionali per la riorganizzazione del potere. L'uso che viene fatto della fase di implementazione risulta pertanto strumentale alla necessità di guadagnare o mantenere il controllo del potere a scapito degli altri attori coinvolti, e ciò avviene prevalentemente attraverso una attuazione manipolativa delle norme introdotte, nel tentativo di massimizzare il controllo delle risorse in un ambiente dato¹⁸. In questo caso, la componente simbolica della *policy* costituente perde progressivamente importanza, fino a risultare del tutto residuale in fase di attuazione, non solo data la scarsità delle risorse a disposizione degli implementatori, che richiede una selezione degli ambiti di intervento secondo le priorità degli attori, ma anche per una precisa volontà di ritardare o trascurare la messa in opera – la cd. *perpetual procrastination*, per utilizzare la terminologia di Bardach¹⁹.

¹⁷ L. MORLINO, *Constitutional Design and Problems of Implementation in Southern and Eastern Europe*, in J. ZIELONKA (a cura di), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Vol. 1, Institutional Engineering, Oxford, Oxford U. P., 2001, pp. 48-108.

¹⁸ Cfr. S. N. EISENSTADT, *Some Reflections on the Variability of Development and Organizational Structures*, «Administrative Science Quarterly», Vol. 13, N. 3, 1968, Special Issue on Organizations and Social Development, pp. 491-497.

¹⁹ E. BARDACH, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, The MIT Press, 1977, p. 180.