

**ORGANIZZAZIONE POLITICA E AMMINISTRATIVA DELLE
REGIONI ITALIANE**

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Marzo 2011)

Prof. Gianluca GARDINI

INDICE

1. LA CORNICE COSTITUZIONALE

1.1 L'attuazione del principio di sussidiarietà verticale

2. L'ORGANIZZAZIONE POLITICA DELLE REGIONI

3. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI

4. BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

1. LA CORNICE COSTITUZIONALE

La riforma del Titolo V, parte II Cost., realizzata con la legge cost. 3/2001, conduce ad una modifica della stessa forma di Stato repubblicana varata con la Costituzione del 1948: il nuovo testo dell'art. 114 Cost. viene infatti a conferire pari dignità ai diversi enti di governo territoriale presenti all'interno dell'ordinamento repubblicano, caratterizzati da autonomia politica e di indirizzo, di talché la Repubblica è oggi costituita da quei soggetti (comune, provincia, città metropolitane, Regioni e Stato) tra cui, in precedenza, essa risultava semplicemente ripartita. Con questa previsione viene data nuova ed ulteriore attuazione all'art. 5 Cost., volto a "riconoscere" e "promuovere" le autonomie locali, attribuendo non più solo alle Regioni, ma a tutti gli enti territoriali di governo, secondo il

principio di pari dignità costituzionale, una posizione di autonomia direttamente disciplinata dalle norme della Costituzione.

Dal combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost. nasce dunque una nuova forma di Stato, di natura policentrica, che proietta significativi riflessi e conseguenze sullo status degli enti territoriali, nonché sul riparto di competenze precedentemente stabilito tra i diversi livelli di governo e, più in generale, sul sistema delle fonti di produzione del diritto.

Ciò premesso, un approccio al quadro normativo concernente l'organizzazione politica e amministrativa delle Regioni italiane non può dunque prescindere, ancora oggi, da una (pur sintetica) disamina del nuovo Titolo V, parte II della Costituzione.

Le modifiche introdotte nel 2001 attribuiscono alla autonomia statutaria delle Regioni la definizione della propria forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (art. 123); recano un deciso ampliamento, sia quantitativo che qualitativo, dei poteri normativi regionali (art. 117 commi 2, 3 e 4) mediante l'inversione del criterio di elencazione delle competenze legislative (quelle statali delimitate da un elenco tassativo, quelle regionali divenute generali e residuali); abrogano il controllo preventivo del Governo sulla legislazione regionale (art.127); ampliano significativamente il potere regolamentare regionale estendendolo a tutte le materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni (art. 117 comma 6); ridisegnano l'intero sistema amministrativo dell'ordinamento italiano in base al criterio della sussidiarietà (art. 118); ed infine danno nuovo impulso all'autonomia finanziaria delle Regioni ed enti locali (art. 119).

In sostanza, il policentrismo egualitario è il punto d'origine, la fonte diretta di gran parte dei cambiamenti introdotti dal nuovo titolo V della Costituzione. L'effetto più immediato di questo mutato assetto ordinamentale è rappresentato dalla perdita della potestà legislativa generale da parte dello Stato, cui tradizionalmente veniva riconosciuta una competenza generale e residuale su ogni materia non espressamente assegnata dalla Costituzione al potere legislativo concorrente delle Regioni.

In realtà, come vedremo, la situazione è solo formalmente rappresentabile in questi termini, dal momento che alla clausola espressa di residualità a favore delle Regioni si è

accompagnata l'introduzione di materie trasversali, affidate alla competenza esclusiva dello Stato, in grado di condizionare l'esercizio della funzione legislativa anche nelle materie affidate alla competenza esclusiva regionale. Così, progressivamente, sono emerse altre valvole di tenuta del sistema che, una volta scomparso l'interesse nazionale, consentono allo Stato di esercitare, ancora oggi, un ruolo prevalente tra i soggetti che compongono la Repubblica. Come ha chiarito la Corte costituzionale con riferimento specifico alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario, si vengono a delineare ambiti affidati alla competenza esclusiva dello Stato che non possono definirsi come "materie" in senso stretto, ma semmai identificano «una competenza del legislatore idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sent. 26 giugno 2002, n. 282). Analogamente, l'equiparazione tra le diverse articolazioni della Repubblica, secondo la Corte, riguarda soltanto la fonte di attribuzione dell'autonomia, mentre l'art. 114 Cost., non determina una «totale equiparazione fra gli enti in esso indicati» (sent. 274 del 2003).

1.1 L'attuazione del principio di sussidiarietà verticale

Così, analizzando, a dieci anni di distanza, lo stato di attuazione e la stabilità dell'architettura istituzionale disegnata dal nuovo Titolo V della Costituzione, non si può fare a meno di rilevare uno scollamento tra il progetto teorico e la realtà organizzativa delle Regioni italiane, che è venuta assestandosi su equilibri ben diversi da quelli immaginati dal legislatore al momento della riforma.

Ciò vale, in primo luogo, per il principio di sussidiarietà verticale. Contrariamente ad ogni aspettativa, questo principio rischia infatti di rimanere un valore programmatico, un paradigma organizzativo che ispira l'intervento statale ma che, in via di fatto, resta privo di ogni effetto prescrittivo o deontico. Con la riforma del Titolo V, venuto meno il vincolo del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative (effetto anticipato dal meccanismo

di devoluzione generale varato dalla legge n. 59 del 1997, cd. Bassanini) la competenza amministrativa avrebbe dovuto essere allocata in via ordinaria a favore dei Comuni. Il recepimento del principio di sussidiarietà verticale da parte dell'art. 118 Cost., in questo senso, intendeva limitare fortemente la discrezionalità del legislatore (nazionale e regionale) in merito al riparto delle funzioni amministrative, introducendo una sorta di "riserva di legge rinforzata" per eventuali deroghe alla regola della titolarità comunale. Sul piano organizzativo, le Regioni risultavano fortemente alleggerite dalla riforma costituzionale, poiché avrebbero dovuto mantenere su di sé solo quelle funzioni volte non tanto a fare direttamente, quanto a "far fare", a indirizzare gli altri livelli di governo nello svolgimento della loro attività operativa. L'apparato stesso delle Regioni doveva quindi risultare ridotto e semplificato, seguendo la logica che, all'indomani del decentramento generale di funzioni operato con la legge Bassanini, condusse alla soppressione di una parte rilevante dell'amministrazione periferica dello Stato.

Va rilevato, tuttavia, che la stessa riforma costituzionale del 2001 prevede che la generale competenza amministrativa dei comuni non si sia automaticamente attivabile, ma l'operatività dell'intero sistema di conferimento risulta rimessa ad una doppia fonte: statale, per l'individuazione dei compiti regionali e locali nelle materie di competenza esclusiva dello Stato; regionale, per l'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni e nelle materie di competenza residuale delle Regioni. Tale previsione ha fatto sì che a tutte le funzioni amministrative aventi il proprio fondamento in disposizioni legislative antecedenti alla riforma è stato applicato il principio di continuità, sino ad eventuale espressa abrogazione o annullamento delle norme attributive del potere. In tal modo, l'applicazione concreta del nuovo principio dell'attribuzione prioritaria ai comuni delle funzioni amministrative è stato fortemente condizionato dalla tendenza, sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni, a mantenere un significativo spazio di intervento nell'esercizio di funzioni amministrative.

Per quanto concerne la legislazione statale, tale effetto è in parte imputabile alla interpretazione fornita dalla Corte costituzionale allo stesso principio di sussidiarietà. Con la celebre sentenza 303 del 2003, la Corte ha infatti elaborato l'istituto della cd. "chiamata in sussidiarietà": un meccanismo allocativo che, a fronte dell'inadeguatezza di un

determinato livello di governo, giustifica l'avocazione ad subsidium delle funzioni amministrative da parte dell'ente esponenziale di interessi più generali, secondo una logica progressiva che muove dal basso verso l'alto. La chiamata in sussidiarietà, tuttavia, può non limitarsi all'esercizio delle funzioni amministrative, ma comportare anche una deroga al riparto di competenze legislative fissato in Costituzione ed investire l'intero l'assetto delle fonti normative statali e regionali: avocata la funzione amministrativa, infatti, lo Stato può dettarne anche la disciplina legislativa, nel nome della piena attuazione del principio di legalità. In questo senso, la compressione della competenza legislativa regionale appare "non irragionevole", in quanto volta ad assicurare l'immediato svolgimento delle funzioni attratte dallo Stato per soddisfare esigenze unitarie, altrimenti esposte a pregiudizio.

Si noti che questa operazione di "chiamata in sussidiarietà" non è libera, ma richiede il perfezionarsi di un procedimento consensuale che vede coinvolti lo Stato e le Regioni. E' nel contraddittorio leale e collaborativo tra le parti, infatti, che si effettua l'apprezzamento dell'interesse pubblico sottostante all'avocazione delle funzioni regionali e, al tempo stesso, vengono valutate le esigenze di carattere unitario e l'adeguatezza degli enti territoriali ad esercitare le medesime funzioni, nel rispetto dei cardini della proporzionalità e della ragionevolezza.

Nell'accezione di sussidiarietà assunta dalla Corte nella sentenza 303/2003, dunque, viene privilegiata da un lato la sua attitudine "ascendente" – l'avocazione verso l'alto di funzioni legislative e amministrative –, e dall'altro viene valorizzato il suo aspetto dinamico – il momento concertativo e consensuale – che rende flessibile l'ordine rigido delle competenze legislative dettato dall'art. 117 Cost.. Il consenso delle Regioni (e degli enti locali) è divenuto quindi, in molti casi, "elemento valutativo essenziale" (in questi termini, Corte Costituzionale, sent. 233/2004) per il vaglio di costituzionalità delle leggi statali, ed assume tanto maggiore rilievo, quanto maggiore è la deroga al riparto formale di competenze dettato dall'art. 117 Cost.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale successiva al 2003 rivela come la Corte abbia progressivamente allentato le rigide condizioni per l'attrazione in sussidiarietà di

funzioni amministrative da parte dello Stato, determinando una torsione della cd. “chiamata in sussidiarietà” rispetto alle sue finalità originarie.

Per un verso infatti, la Corte ha superato il divieto di ingresso di fonti secondarie statali nelle materie di competenza regionale, ammettendo che l’attrazione in sussidiarietà possa coinvolgere, oltre alle funzioni legislative, anche quelle regolamentari (C.Cost. 214/2006, 168/2008, 76/2009). Per altro verso, la Consulta ha giustificato interventi legislativi diversi e più ampi rispetto alla mera disciplina della funzione amministrativa attratta, e volti, invece, alla regolazione uniforme dell’intero procedimento amministrativo d’ambito regionale (C.Cost. 88/2007, 165/2007). In tal modo, la chiamata in sussidiarietà non costituisce più uno strumento eccezionale per la tutela delle esigenze unitarie, ma è divenuto progressivamente uno strumento ordinario di cui si serve lo Stato per disciplinare funzioni formalmente decentrate. A ciò si aggiungono i dubbi applicativi concernenti il metodo consensuale per la chiamata in sussidiarietà, che investono il grado di vincolatività da riconoscere all’accordo tra Stato e Regioni, oltre che l’an e il quomodo della reversibilità del meccanismo, e rendono evidente la modifica del quadro iniziale e la persistenza dell’approccio “culturale” previgente alla riforma. Come la dottrina ha da tempo sottolineato, dovrebbe essere la legge a dettare i criteri atti ad individuare, a seconda delle situazioni, il grado di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) necessario a garantire la costituzionalità del procedimento¹, e a tracciare il confine tra le ipotesi in cui è sufficiente il parere, quelle in cui è necessaria una intesa (anche se debole), quelle in cui l’intesa è imprescindibile, o, infine, quelle in cui è necessaria sia l’intesa delle Regioni nel

¹ Il riferimento è al necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nell’esercizio di funzioni di normazione secondaria e amministrative: la giurisprudenza è infatti ancora attestata sulla linea dell’efficacia puramente politica attribuita alle forme di consultazione e/o concertazione che abbiano ad oggetto atti di natura legislativa, non essendo esse generalmente considerate vincolanti per il Parlamento, né obbligatorie (poiché anche la mancata richiesta del parere generalmente non inficia la legittimità dell’atto legislativo).

loro complesso, sia della singola regione interessata. Viceversa, la Corte Costituzionale sembra sinora essersi mossa secondo una valutazione caso per caso, senza peraltro negare l'esistenza di un'ampia discrezionalità dello stesso legislatore circa l'individuazione della tipologia di coinvolgimento regionale più congrua (cfr. Corte Costituzionale, sent. 219/2005).

In questo quadro, anche l'adattamento della legislazione regionale al mutato assetto costituzionale delle funzioni amministrative è stato solo parziale.

A determinare questo risultato hanno concorso senz'altro almeno due fattori: da un lato, l'incerta definizione dei titoli competenziali indicati nell'art. 117 Cost., che ha generato un aumento del contenzioso tra Stato e Regioni; dall'altro, il ritardo nell'attuazione della nuova autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni ed agli enti locali dal riformato art. 119 Cost. e la progressiva contrazione della stessa autonomia finanziaria già conquistata, per effetto delle politiche di contenimento della spesa pubblica.

La situazione ora descritta sembra trovare un riscontro anche nei dati statistici relativi ai trasferimenti finanziari delle Regioni a favore di Comuni, Province e Comunità montane quali indicatori del principio di sussidiarietà verticale. Se si considera la loro incidenza sul totale delle spese come un dato rivelatore della propensione delle diverse Regioni a rispettare tale principio nell'esercizio delle loro competenze, si compone infatti un quadro ben diverso da quello immaginato al momento della riforma costituzionale del 2001.

Le spese delle Regioni per trasferimenti ad Enti locali, come media per il periodo 2006-2009, rappresentano, a livello nazionale, il 18,1% del totale delle uscite. Esistono notevoli differenze non solo tra Regioni a Statuto speciale (13,7%) e ordinarie (20,8%), ma anche tra le varie aree geografiche. Nell'ambito delle regioni a statuto speciale il valore più elevato si registra al Nord (21,9%, contro 9,3% al Sud), ma bisogna sottolineare che questo risultato dipende soprattutto dal fatto che a Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Province autonome di Trento e Bolzano spetta l'assegnazione dei trasferimenti ordinari agli Enti Locali, competenza che, nel resto d'Italia, è attribuita allo Stato.

Tra le Regioni ordinarie, per converso, la propensione ad utilizzare il principio di sussidiarietà a favore degli Enti locali appare più marcata al Centro e al Sud (circa 24%) che non al Nord (16,9%).

Il confronto con il periodo 2002-2005 fa emergere una flessione nel ricorso al principio di sussidiarietà da parte delle Regioni ordinarie: il rapporto tra trasferimenti ad Enti Locali e totale uscite, infatti, subisce un ridimensionamento in tutte le aree tranne che al Sud, dove resta stabile intorno al 23%². Sembraerebbe potersi dire, in base ai dati concernenti i trasferimenti finanziari, che in questi anni il principio di decentramento abbia trovato maggior realizzazione proprio nelle amministrazioni regionali del Meridione. Ciò, in parte, è dovuto al forte ritardo in cui versavano le Regioni del sud rispetto alla devoluzione di funzioni amministrative agli enti locali, laddove le regioni del Nord hanno iniziato a praticare questi trasferimenti sin dagli '70.

Va segnalata, infine, con riferimento ai fattori che hanno determinato un adattamento soltanto parziale della legislazione regionale al nuovo assetto costituzionale, la mancata attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), che attribuisce competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". L'individuazione delle funzioni fondamentali rappresenta uno snodo centrale nella configurazione del nuovo assetto istituzionale della Repubblica, che implica una revisione organica dell'ordinamento degli enti locali (come dimostra anche la delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 131 del 2003, cd. legge La Loggia, il cui termine di esercizio è però scaduto in assenza di attuazione). La stessa prospettiva di revisione organica dell'ordinamento locale è posta a fondamento del disegno di legge, recante "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino

² L'VIII Legislatura regionale, una "visione d'insieme", a cura di ISSiRFA – CNR (novembre 2010)

di enti ed organismi decentrati”, approvato in prima lettura alla Camera il 30 giugno 2010 ed ora all’esame del Senato. Questo disegno di legge nasce proprio dall’esigenza di fornire un quadro normativo coerente per le autonomie territoriali, al quale ricondurre l’attuazione degli articoli 117, comma 2, lett. p) e 118 della Costituzione,. Al riguardo, occorre segnalare, tuttavia, che parti rilevanti del d.d.l. Calderoli (che prende il nome dal nome del Ministro proponente) sono state, di fatto, superate da interventi legislativi successivi, (quali ad es. il D.L. 78 /2010, che hanno notevolmente pregiudicato quel disegno organico di attuazione del dettato costituzionale che era alla base del ddl Calderoli.

2. L’ORGANIZZAZIONE POLITICA DELLE REGIONI

La forma di governo delle Regioni è profondamente condizionata dalle previsioni dettate dal testo costituzionale, le quali disciplinano tutti gli aspetti salienti dei poteri degli organi e dei loro reciproci rapporti. In tal senso, benché l’art. 123 Cost. indichi tra i contenuti degli statuti regionali la rispettiva “forma di governo”, l’effettivo spazio di autonomia esercitabile dalle Regioni sul punto è piuttosto circoscritto.

In primo luogo, la Costituzione individua gli organi necessari delle regioni - secondo la tripartizione tipica degli enti locali - nel Consiglio Regionale, nella Giunta e nel relativo Presidente. Anche la denominazione di tali organi, come ha precisato la Corte Costituzionale, è da ritenersi inderogabile (sentt. 106 e 306/2002). A questi organi di governo va ora ad aggiungersi il Consiglio delle autonomie locali, previsto dall’art. 123, ultimo comma, Cost., quale ritenuto organo necessario per realizzare una opportuna consultazione tra le regione e gli enti locali in ambito regionale.

Il Consiglio delle autonomie nasce dall’esperienza delle sedi di concertazione con gli enti locali, istituite dalle Regioni in attuazione dell’art. 3 del d.lgs. n. 112/1998, le quali vengono rese costituzionalmente necessarie e sottoposte, almeno nei loro tratti essenziali, ad una riserva di disciplina statutaria. Nei nuovi statuti regionali sinora approvati, il Consiglio delle autonomie locali è stato per lo più disegnato come un organo formato da

componenti degli organi degli enti locali, che interviene in funzione consultiva sull'attività del Consiglio regionale, ed i cui pareri possono, in alcuni casi, produrre effetti (di arresto procedimentale o di aggravamento dei quorum deliberativi) nell'ambito dei procedimenti di approvazione di atti di particolare importanza per le autonomie locali.

Il riformato art. 123 Cost. (come modificato dalla l. cost. 1/1999) individua inoltre un modello preferenziale di elezione degli organi di governo della Regione, valevole sino a diversa ed eventuale previsione dello Statuto e delle relative leggi elettorali regionali. Il cambiamento giunge con la legge costituzionale n. 1 del 1999, che, sulla falsariga di quanto previsto dalla legge n. 81/1993 sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, per la prima volta introduce la possibilità per le Regioni di definire, con lo Statuto, il proprio assetto istituzionale, nel rispetto dei limiti fissati dalla Costituzione. Due sono, pertanto, i possibili modelli di forma di governo ammessi dalla Costituzione: un modello "standard", applicato in via transitoria fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali, e un modello "in deroga". Il primo è disciplinato dal combinato disposto degli art. 122 comma 5 e 126 comma 3 Cost., in forza dei quali il Presidente della Giunta Regionale viene eletto direttamente dal popolo, e governa in base al principio del *aut simul stabunt, aut simul cadent*, che comporta le dimissioni dell'intera Giunta e lo scioglimento del Consiglio allorché il Presidente della Giunta Regionale cessa dalla carica per approvazione di una mozione di sfiducia, per dimissioni volontarie, per rimozione, ovvero per impedimento permanente o morte. Questo principio opera, tuttavia, solo nel caso in cui lo Statuto regionale opti per il modello costituzionale dell'elezione diretta del Presidente della Giunta. E' ben possibile, infatti, che le Regioni definiscano con proprio Statuto modalità diverse di elezione, così come consentito dal comma quinto dell'art. 122 Cost.; anche se, di fatto, le possibili scelte in deroga sembrano ridursi alla nomina consiliare della Giunta e del suo Presidente.

Ciò detto, ad oggi, non risulta nel panorama italiano una sola Regione che si sia discostata dal modello costituzionale "standard". Invero, nell'elaborazione dei nuovi statuti, taluni Consigli regionali avevano cercato di individuare modelli ibridi che permettessero di evitare la rigidità del principio *aut simul stabunt, aut simul cadent* imposto dalla Costituzione, senza, però, sostituire la modalità dell'elezione diretta con quella consiliare.

Ma la Corte Costituzionale ha censurato tali soluzioni con le sentenze n. 304 del 2002, sullo Statuto della regione Marche, e n. 2 del 2004, sullo Statuto della regione Calabria. Così facendo (soprattutto con la seconda delle due sentenze citate) la Corte ha inteso affermare un'interpretazione rigida del dettato costituzionale: o le Regioni optano per il modello standard accogliendo il principio di contestualità, oppure sono obbligate a scegliere la modalità dell'investitura consiliare del Presidente della Giunta, svincolandosi così dalla forza prescrittiva dell'art. 126 Cost.

Con il riformato art. 122, comma 1, Cost. (come modificato dalla l. cost. 1/1999), la disciplina del sistema elettorale regionale, dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale nonché dei consiglieri regionali, diviene materia affidata a due distinte fonti: la legge statale di principio e la legge regionale di dettaglio. La legge n. 165 del 2004 ha dato attuazione a tale previsione costituzionale, individuando, per l'appunto, i principi a cui deve attenersi la legislazione elettorale regionale e fissando in cinque anni la durata degli organi elettivi regionali. Lo stesso articolo 122, comma 2 stabilisce comunque che nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad altro Consiglio regionale o ad altra giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Allo stato attuale non tutte le regioni a statuto ordinario si sono dotate di una propria legge elettorale; in ogni caso, la legge n. 1 del 1999 ha previsto all'art. 5 una disciplina transitoria, valevole sino all'approvazione delle citate leggi, secondo la quale l'elezione del Presidente della Regione si effettua contestualmente al rinnovo del Consiglio regionale in base alla legislazione elettorale vigente per l'elezione dei consigli regionali (ovvero la legge n. 108 del 1968, come modificata dalla l. 43 del 1995); si considerano candidati alla presidenza della giunta i capilista delle liste regionali; è proclamato Presidente della Giunta il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi in ambito regionale; il Presidente eletto fa parte di diritto del Consiglio regionale, così come il candidato presidente che abbia avuto il maggior numero di voti dopo il primo. In riferimento alla disciplina transitoria, occorre inoltre segnalare, in particolare, la decisione della Corte di Cassazione (sent. 25 luglio 2006, n. 16898) che ha risolto il dubbio interpretativo circa la

possibilità, in assenza di una disciplina regionale della materia, di ritenere ancora applicabile la vecchia legge n. 154/1981, qualora i nuovi principi della legge quadro risultino incompatibili con la vecchia disciplina di dettaglio. La Suprema Corte ha stabilito che fino a quando la regione non disciplinerà i casi d'ineleggibilità a consigliere regionale, continuerà ad essere applicabile la vecchia normativa statale: con ciò, mostrando di uniformarsi a quel principio di continuità già richiamato dalla Corte Costituzionale nella propria giurisprudenza sul nuovo testo dell'art. 122 (ord. n. 383/2002) e, più in generale, sull'esercizio della legislazione regionale concorrente nella fase di transizione (sent. n. 282/2002).

A più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999, le Regioni appaiono ancora impegnate nella revisione dei propri assetti istituzionali. Com'era immaginabile, la predisposizione e l'approvazione dei nuovi Statuti ai sensi dell'art. 123 Cost., la revisione dei regolamenti consiliari, l'approvazione delle leggi di attuazione dei nuovi organi previsti nelle Carte statutarie (quali, ad esempio, le Consulte statutarie e i Consigli delle autonomie locali) e la revisione della legge elettorale hanno seguito andamenti diversi nelle varie Regioni. Si va da Regioni che non hanno ancora provveduto ad elaborare il nuovo Statuto (Basilicata, Molise e Veneto), a Regioni che, invece, hanno già adottato interventi manutentivi sui testi approvati a seguito della riforma del 1999 (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Liguria, Marche e Calabria). Ci sono, poi, Regioni che hanno provveduto alla revisione dei regolamenti interni ed alla emanazione di alcune leggi di attuazione statutaria; altre, invece, che sono intervenute a vario titolo sulla legge elettorale (Umbria, Campania, Toscana, Piemonte e Calabria, dove quest'ultima ha introdotto norme per lo svolgimento di "elezioni primarie" per la selezione di candidati alla elezione di Presidente della Giunta regionale).

Nell'elaborazione dei nuovi statuti le regioni hanno manifestato un netta propensione ad estendere le previsioni statutarie oltre il cd. contenuto costituzionalmente necessario dello Statuto (costituito, ai sensi dell'art. 123, da: forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento; esercizio del diritto di iniziativa e di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione; pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali), spesso dedicando numerosi articoli alla definizione di principi generali e finalità

dell'azione regionale. La Corte costituzionale ha avallato tale prassi, sottolineando, tuttavia, la limitata efficacia giuridica di tali disposizioni. In tal modo, la Corte ha operato una graduazione, a fini di efficacia, tra contenuto necessario e contenuto eventuale degli statuti (sentt 2/2004; 372, 379 e 379/2004). La stessa Corte Costituzionale ha inoltre chiarito quale significato sia da attribuire alla previsione, contenuta nello stesso articolo 123, che subordina lo Statuto alla cd. "armonia con la Costituzione". Essa mira sia ad evitare il contrasto tra lo Statuto e le singole disposizioni della Costituzione, sia a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera, eluda lo "spirito" della Costituzione (sent. 304/2002).

Tale lettura ha ridotto le potenzialità espansive dell'autonomia statutaria regionale, che risulta fortemente condizionata, anche sotto il profilo dell'attività e dell'organizzazione regionale (e non solo in tema di assetto degli organi), dal complessivo assetto istituzionale nel quale si trovano concretamente ad operare le Regioni, strette tra le previsioni costituzionali ed una legislazione statale che continua ad essere fortemente pervasiva.

3. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI

Le Regioni sono dotate di un complesso apparato organizzativo, i cui lineamenti sono in gran parte affidati alla potestà statutaria e legislativa regionale. Anche sotto questo profilo, le recenti riforme costituzionali hanno comportato un indubbio ampliamento dello spazio di autonomia regionale. Infatti, da un lato, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento costituiscono, ai sensi dell'art. 123 Cost., uno degli oggetti assegnati alla potestà statutaria regionale, sia pure nel limite della necessaria "armonia con la Costituzione"; dall'altro, l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione, in precedenza materia di competenza concorrente, è divenuta, per effetto della nuova formulazione dell'art. 117, comma 4 Cost., materia riconducibile al novero delle competenze regionali cd. residuali o esclusive.

Il nuovo spazio di autonomia legislativa regionale appare confermato anche dalla nuova formulazione dell'art. 117, comma 2 Cost., che, nell'elencare le materie di competenza esclusiva statale, fa riferimento all' "ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lett. g).

Come ha chiarito la Corte Costituzionale, tale competenza non può assumere le caratteristiche di titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo statale, indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto assegnate e dalle materie di competenza amministrativa cui tali funzioni afferiscano (sent. 270/2005).

Tuttavia, anche nel nuovo ordinamento costituzionale condizionamenti all'autonomia organizzativa regionale possono derivare il via indiretta dalla legislazione statale di settore; si pensi, ad esempio, al settore della tutela della salute, dove il legislatore statale, a partire dal 1992, ha qualificato le aziende sanitarie regionali come enti strumentali della regione, procedendo al contempo a disciplinarne ampi aspetti di organizzazione. Il mantenimento in capo al legislatore statale della competenza concorrente in materia di tutela della salute porta a ritenere che, anche a seguito della riforma costituzionale del 2001, le Regioni siano tenute al rispetto delle norme statali, seppure incidenti sull'organizzazione regionale, tuttora qualificabili come principi fondamentali.

Lo stesso esercizio della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica è apparso uno dei principali limiti all'autonomia organizzativa regionale, potendo dal momento che lo Stato può imporre alle Regioni prescrizioni organizzative connesse ad esigenze di equilibrio complessivo della finanza pubblica ed al rispetto del patto di stabilità interno e comunitario.

Va menzionato, poi, il rilevante limite alla potestà legislativa regionale che discende dalla competenza statale di tipo trasversale in materia di ordinamento civile, che tuttora copre numerosi aspetti dell'ordinamento del personale posto alle dipendenze dell'amministrazione regionale. Proprio in forza di tale competenza, di recente, è stata

compiuta una incisiva riforma del pubblico impiego (l. n. 15/2009 e d.lgs. 150/2009) che, per numerosi profili, appare vincolante anche per l'organizzazione delle Regioni.

Volendo identificare alcuni tratti comuni degli attuali sistemi organizzativi regionali, può rilevarsi che tutte le Regioni sono dotate di una cd. amministrazione regionale diretta e di una indiretta. La prima è rappresentata dalle strutture organizzative poste a servizio della Giunta Regionale, generalmente articolate per dipartimenti o direzioni generali, legate da un rapporto di direzione con l'assessore di riferimento, a loro volta suddivisibili, a seconda dei casi, in strutture di line e di staff. Le strutture poste al servizio del Consiglio regionale sono generalmente dotate di una propria distinta autonomia e di un proprio ruolo organico di personale, al fine di garantirne l'indipendenza dall'organo esecutivo regionale. Possono, inoltre, distinguersi strutture centrali e periferiche. Tra queste ultime, un ruolo di particolare rilievo hanno acquisito gli uffici di collegamento con l'Unione europea, istituiti da tutte le Regioni presso la sede principale dell'Unione a partire dal 1996.

Piuttosto estesa è generalmente l'amministrazione regionale indiretta, composta da enti, aziende, agenzie e società legate alla Regione da rapporti di coordinamento, vigilanza, controllo di intensità variabile. Sotto questo profilo, la maggior parte degli statuti emanati in seguito alle recenti riforme costituzionali hanno confermato l'ampio ricorso a questi modelli organizzativi, senza mostrare particolari innovazioni. Di qui, i giudizi critici espressi da parte della più attenta dottrina in relazione all'eccessiva ampiezza delle strutture che compongono l'amministrazione indiretta delle Regioni, le quali – in base al modello costituzionale – dovrebbero svolgere un ruolo di indirizzo e regia delle funzioni decentrate a livello locale, piuttosto che un'attività di diretta gestione.

Anche l'amministrazione regionale, comunque, è stata investita in questi ultimi anni dai processi di riforma che hanno interessato all'amministrazione statale (privatizzazione e, più in generale, riduzione dell'intervento diretto nell'economia); e negli ultimi tempi, una decisa spinta in tale direzione è venuta anche dal legislatore statale, in forza del già citato vincolo al rispetto degli equilibri complessivi del debito pubblico, che ha imposto alle amministrazioni regionali e locali una drastica riduzione delle spese relative alla propria

amministrazione diretta ed indiretta, quando non un vero e proprio ridimensionamento dei relativi apparati amministrativi (d.l. 78/2010).

5. BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- A. ANZON, *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, Torino, 2005
- S. BARTOLE (a cura di), *Diritto regionale: dopo le riforme*, Bologna, 2005
- F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Astrid Rassegna*, 28 aprile 2010, n. 113
- G. BERTI – G. C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2002
- R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006
- R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Regioni*, 2000, p. 519 ss.
- R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Regioni*, 2001, p. 613 ss
- P. CARETTI, *Stato, Regioni ed enti locali tra continuità ed innovazione*, Torino, 2003
- M. CARLI – C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni (artt. 121-122-123-126 Cost.)*, Bologna, 2003;
- M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Bologna, 2006
- V. CERULLI IRELLI – C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione ed amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004

G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in Jus, 2005, p. 433 ss.

F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002

G. VESPERINI, *Le regioni e gli enti locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, Parte generale, Tomo II, p. 1929 ss.

P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Milano, 2002