

I nuovi Statuti regionali: lo stato dell'arte. Prime considerazioni di sintesi

Maria Trani

Ad un primo esame i contenuti degli Statuti regionali approvati, almeno in prima lettura, nella VII legislatura regionale non appaiono molto innovativi, così come non sembra essere stata sperimentata tutta l'autonomia statutaria che pure le Regioni hanno riconosciuta dall'articolo 123 della Costituzione. Da un esame più approfondito si evincono invece molti elementi di novità ma probabilmente altri percorsi di autonomia potevano e possono essere percorsi dalle Regioni.

Riguardo alle norme di principio e valori, per la cui trattazione più puntuale si rinvia alla relazione che segue, vi è stato un primo pronunciamento della Corte Costituzionale con la sentenza 2/2004, la quale ha affermato *“la legittimità dell'esistenza accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo”*.

Sono poi intervenute – con riferimento ai ricorsi promossi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti delle deliberazioni statutarie delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna rispettivamente – le sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 nelle quali, tutte, la Corte afferma che l'adempimento di una serie di compiti fondamentali *“legittima una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'articolo 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima”*.

“Enunciazioni”, alle quali, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto.

Tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti.

Qui, però, non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali *“a competenza riservata e specializzata, cioè di Statuti di autonomia, anche se costituzionalmente garantiti”*, *“enunciazioni statutarie esplicano una*

funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”.

La Corte sembra aver risolto questi problemi di estrema importanza seguendo una logica un po' oscillante che da una parte guarda all'ampliamento dell'autonomia regionale e dall'altra è attenta ad evitare ogni compromissione delle esigenze unitarie.

Riguardo al rapporto che intercorre tra lo Statuto e la legge elettorale regionale vanno richiamate tre distinte sentenze della Corte costituzionale (2/2004, 378/2004, 379/2004) che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme statutarie che avevano trattato di materie riservate dall'articolo 122 della Costituzione alla legge elettorale.

Nella prima delle tre sentenze la Corte afferma “... *lo Statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa*”

E' riservata, invece, allo Statuto la disciplina dell'eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali, (sent. C.c. 196/2003) o l'introduzione di disposizioni concernenti la previsione di maggioranze qualificate per l'approvazione delle leggi elettorali.

Unico Statuto che contiene norme puntuali – peraltro non impugnate – sull'elezione del Presidente è quello della regione Umbria¹, che stabilisce anche il limite dei mandati (due).

Tutti gli Statuti contengono generiche disposizioni riguardo la rappresentanza politica degli interessi femminili. Vanno richiamati gli Statuti delle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Marche i quali contengono norme che espressamente garantiscono la presenza femminile nelle Giunte regionali.

Riguardo alla forma di governo, ovvero alla legittimazione e ai rapporti che intercorrono tra gli organi regionali, tutti gli Statuti hanno attuato il principio dell'elezione diretta del Presidente della giunta regionale, mentre molti Consigli regionali avrebbero desiderato superare la regola transitoria dell'elezione diretta del Presidente per ritornare all'elezione consiliare, peraltro ammessa dalla Costituzione, ed in assenza di tale scelta uno sforzo notevole delle Commissioni statutarie è stato dedicato a cercare di limitare il rafforzamento degli esecutivi regionali. Emblematica, in tal senso, era la scelta

¹ Art. 63, c. 1 “Il Presidente della Giunta regionale viene eletto direttamente dal corpo elettorale nella stessa scheda utilizzata per le elezioni del Consiglio regionale e con voto espresso a favore di una lista o di un candidato alla Presidenza o congiuntamente di una lista e del candidato alla Presidenza ad esso collegato.

operata dalla Regione Calabria con l'elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente².

In tutti gli Statuti considerati, ad eccezione dell'Abruzzo, si rinvencono elenchi molto dettagliati in ordine alle attribuzioni dell'organo assembleare quasi a voler riaffermare il ruolo del Consiglio regionale apparso indebolito con il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo a seguito della riforma del Titolo V.

Esaminando la disciplina dei Consigli regionali e degli Statuti delle opposizioni, si segnala la denominazione di Assemblea legislativa che lo Statuto dell'Emilia-Romagna (unica) assegna al proprio organo legislativo.

Tutti gli Statuti potenziano le funzioni di controllo di competenza del Consiglio.

L'autonomia dell'organo assembleare è affermata in tutti gli Statuti.

Maggioranze particolarmente qualificate vengono previste da tutti gli Statuti regionali per l'approvazione del regolamento interno del Consiglio regionale ma anche per l'elezione del Presidente dell'assemblea, con l'eccezione della Regione Marche (per la quale dalla terza votazione è sufficiente la maggioranza dei voti validi espressi).

Certamente innovative sono le disposizioni che si rinvencono riguardo al ruolo dell'opposizione, anche se il tema delle garanzie per l'opposizione è affrontato in maniera variegata. Si va dalla previsione dello "Statuto delle opposizioni" con la previsione di istituti di garanzia, quali la riserva di tempi in Consiglio per le iniziative delle opposizioni (Umbria) al "portavoce dell'opposizione che è designato dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa" (Toscana) alla riserva della Presidenza della Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali (Emilia-Romagna) alla presidenza delle Commissioni consiliari di controllo (Campania, Lazio, Toscana).

Riguardo alle Commissioni consiliari, va evidenziata la previsione, quasi generalizzata, con esclusione delle Marche e della Liguria – anche se con delimitazioni per materie – della procedura in sede redigente.

La Toscana la ammette solo a condizione che lo disponga il Consiglio con voto unanime, mentre nel Lazio è ammessa a seguito di richiesta unanime dei componenti della Commissione.

Gli Statuti delle Regioni Abruzzo – per i regolamenti – Piemonte e Campania prevedono anche le funzioni deliberanti delle Commissioni permanenti nei casi e nelle forme stabilite dal regolamento interno.

² Sent. Corte cost. 2/2004. La Corte afferma che è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura a suffragio universale e diretto.

Risultano anche notevolmente ampliate le funzioni c.d. politiche, concernenti sia quelle conoscitive che quelle più propriamente di controllo.

Tutti gli Statuti dedicano un apposito Titolo o Sezione dello stesso al procedimento legislativo, ad esclusione di quello della Regione Puglia.

Riguardo alla titolarità dell'iniziativa legislativa i nuovi Statuti riconoscono, rispetto a quelli precedenti, ad altri soggetti la facoltà di presentare proposte di legge al Consiglio regionale:

- al Consiglio delle Autonomie locali (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Toscana ed Umbria);
- al Consiglio dell'Economia e del lavoro (Campania, Liguria e Marche);
- ai Consigli delle città metropolitane (Liguria, Puglia e Toscana);
- ai Consigli delle Unioni dei Comuni che comprendono almeno cinque Comuni (Marche);
- ai Consigli delle Comunità montane, non inferiori a due (Abruzzo);
- ai Consigli delle Comunità montane che comprendono almeno cinque Comuni (Marche).

All'interno del procedimento legislativo importante è la norma dello Statuto dell'Emilia-Romagna che accentua il ruolo dei consiglieri che svolgono funzioni di relatore delle leggi. Il relatore è nominato non appena l'atto di iniziativa legislativa è presentato all'Assemblea legislativa e il procedimento si svolge nelle Commissioni assembleari. Riguardo alla promulgazione, la sola Regione Toscana la collega, per le leggi sottoposte a procedura di assenso comunitario, al ricevimento della comunicazione dell'assenso o della scadenza del termine previsto per la pronuncia dell'organo comunitario.

Riguardo all'ultima fase del procedimento legislativo, quella della pubblicazione delle leggi regionali, un'importante novità è rappresentata dalla previsione della pubblicità anche telematica relativa all'attività normativa regionale (Abruzzo, Lazio, Toscana ed Umbria). In tali Statuti è data, poi, rilevanza statutaria alla comunicazione legislativa, introducendo principi rivolti a favorire l'effettiva conoscenza dell'attività normativa regionale da parte dei cittadini.

Circa la tipologia delle fonti nessuno Statuto ha introdotto atti regionali con forza di legge, anzi molti, rafforzano il concetto affermando che le funzioni del Consiglio regionale non sono delegabili.

Elementi innovativi in materia di fonti si ritrovano nello Statuto della Toscana riguardo:

- all'elenco delle fonti. L'articolo 39 contiene un elenco "chiuso" delle stesse, escludendo, quindi, natura normativa o qualunque altro genere di atto adottato dagli organi regionali;
- all'obbligo di motivazione per leggi e regolamenti recependo una disciplina da sempre applicata dall'Unione europea.

Riguardo alla potestà regolamentata essa è generalmente posta in capo alla Giunta regionale con l'esclusione dell'Abruzzo, Campania e Marche, dove è posta in capo al Consiglio regionale.

Tra le Regioni che hanno attribuito il potere regolamentare all'esecutivo regionale, Calabria, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte ed Umbria hanno comunque conservato in capo all'organo consiliare l'esercizio della potestà regolamentare delegata dallo Stato. Nello Statuto della Puglia è previsto che, nell'esercizio dell'attività regolamentare, la Giunta regionale possa avvalersi anche del parere del Consiglio di Stato.

Altra novità è la previsione, quasi generalizzata di testi unici. Non li prevedono, infatti, solo le Regioni Campania, Liguria e Puglia, mentre lo Statuto del Piemonte parla di codici di settore o di materia, predisposti dalla Giunta regionale su delega del Consiglio e da questo successivamente approvati.

Altro elemento innovativo è la previsione, negli Statuti della Toscana e dell'Emilia-Romagna di norme regionali cedevoli che disciplinano materie di competenza degli Enti locali. Si afferma, infatti, che tali norme cessano di applicarsi dalla data di entrata in vigore dei regolamenti degli Enti locali.

La tematica della semplificazione normativa intesa come presenza di disposizioni sulla chiarezza del linguaggio normativo e sulla qualità della legislazione e come presenza di disposizioni relative agli strumenti ad esse direttamente funzionali quali la previsione del Comitato per la legislazione, la previsione di testi unici, di clausole di abrogazione espressa, di clausole di valutazione e simili, è una tematica che viene affrontata per la prima volta dagli Statuti regionali.

Nella precedente stagione statutaria la problematica relativa alle regole e agli strumenti necessari per redigere bene le leggi non era ancora, almeno nel nostro paese, un tema presente all'attenzione dei tecnici, dei politici e dei cittadini. Così non si trovano negli Statuti del tempo disposizioni specifiche su questo tema.

Nei testi degli Statuti esaminati sono presenti ben sedici articoli e cinquantacinque commi, segno della evoluzione e del recepimento del dibattito dottrinale e degli operatori e solo uno, quello della Liguria, non ha alcuna disposizione.

La previsione statutaria di testi unici è quella più diffusa, la prevedono, infatti sette Statuti (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Toscana, Umbria). Si tratta di testi unici per settori omogenei di riordino e di semplificazione di norma innovativi della precedente legislazione anche se sono previsti anche testi unici compilativi o di mero coordinamento o misti (Lazio, Marche e Toscana).

In tutti gli Statuti è prevista per tutte le fattispecie la clausola della modifica, deroga, abrogazione espressa, tuttavia solo gli Statuti della Puglia e Toscana prevedono espressamente l'improcedibilità per i progetti di legge che non osservano le disposizioni a tutela della qualità della legislazione.

Due Statuti (Abruzzo, Umbria) prevedono, inoltre, a presidio del rispetto della qualità della legislazione il Comitato della legislazione. In particolare, lo Statuto dell'Umbria stabilisce già che esso sia composto da un pari numero di consiglieri di maggioranza e di opposizione, nonché le funzioni che lo stesso è chiamato a svolgere:

1. pareri sulla qualità dei testi;
2. proposte in ordine all'inserimento di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali.

Ulteriori specifiche disposizioni sulla qualità dei testi normativi si rinvengono in molti Statuti. Si va da quello delle regioni Campania e Piemonte che dettano il principio generale sulla chiarezza e semplicità dei testi, a quelli delle Marche e dell'Emilia-Romagna che affermano che i testi normativi devono improntarsi al rispetto delle regole di tecnica legislativa e alla qualità della normazione. Ancora più ampie e articolate sono le previsioni contenute nello Statuto della Regione Toscana, che da una parte rinvia ad una specifica legge sulla normazione e contemporaneamente dispone l'improcedibilità per il mancato rispetto delle regole a presidio della qualità.

Sia la Regione Toscana, che la Regione Marche, prevedono inoltre l'istituzione di apposite strutture amministrative specificatamente dedicate alla qualità della normazione.

Anche riguardo alla partecipazione popolare va richiamata la recente sentenza n. 372 del 2004. In essa la Corte ha precisato che *“la materia referendaria rientra espressamente, tra i contenuti obbligatori dello Statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali.”*

Tutti gli Statuti regionali si pongono quale obiettivo la valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini ma soltanto il Piemonte specifica e amplia tale concetto assicurando loro la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali, mentre lo Statuto della regione Toscana specifica che il principio di sussidiarietà sociale costituisce un strumento volto "al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona dello sviluppo solidale delle comunità". Analoga disposizione si rinviene nello Statuto della Regione Abruzzo.

Dall'esame degli Statuti, fin qui approvati, non appare quindi che libertà di prescegliere le forme, i modi e i criteri della partecipazione popolare sia stata particolarmente sperimentata.

Solo lo Statuto del Piemonte prevede l'iniziativa popolare su atti diversi da leggi, solo lo Statuto dell'Emilia-Romagna prevede l'istruttoria in forma di pubblico contraddittorio a cui possono partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale.

Quest'ultima disposizione è stata impugnata dal Governo ma la Corte, con la sentenza n. 379 del 2004 ha affermato che l'istituto dell'istruttoria pubblica *"rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee e che non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare e a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche."*

I referendum sempre previsti sugli Statuti sono solo quelli abrogativi e consultivi – obbligatori e facoltativi – ad eccezione dello Statuto del Lazio che prevede anche quello propositivo il quale, però, ha come unica conseguenza, nel caso che l'esito dello stesso sia positivo, di far scattare l'obbligo per il Consiglio regionale del mero esame della proposta di legge. Disposizione analoga si rinviene anche nello Statuto del Piemonte. Tutti gli Statuti esaminati contemplano anche il referendum confermativo statutario limitandosi o a citare l'art. 123, comma terzo, della Cost. o riproponendone il contenuto. Tutti gli Statuti, tranne quello dell'Abruzzo, rinviano per la disciplina alla legge regionale. Tutte le Regioni, tranne la Campania e la Puglia, hanno già adottato tale legge: I.r. Abruzzo n. 5 del 23.01.2004, I.r. Calabria n. 35 del 10.12.2001, I.r. Emilia-Romagna n. 29 del 27.10.2000, I.r. Lazio n. 8 del 3.08.2004, I.r. Liguria n. 31 del 24.12.2004, I.r. Marche n. 28 del 23.12.2002, I.r. Piemonte n. 22 del 13.10.2004, I.r. Toscana n. 6 del 17.01.2003, I.r. Umbria n. 16 del 28.07.2004.

Dal punto di vista sistematico le Regioni Abruzzo, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte e Umbria, privilegiando l'oggetto della norma, hanno collocato l'istituto tra le disposizioni relative allo Statuto; le Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana, privilegiando l'aspetto procedurale, lo hanno invece previsto tra le norme sui referendum. La Regione Campania lo ha previsto tra le disposizioni transitorie e finali ed ha inoltre stabilito che le modalità del suo svolgimento sono disciplinate dal Consiglio regionale su proposta della Giunta.

Una novità rispetto al quorum strutturale è contenuta nello Statuto della Toscana (maggioranza non degli elettori della Regione ma la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali). Anche in questo caso la Corte con la sentenza n. 372 del 2004 ha affermato che *“non si può considerare principio vincolante per lo Statuto la determinazione del quorum strutturale prevista dall'articolo 75 della Costituzione e non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un quorum strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni al Consiglio regionale.”*

In ordine alla c.d. sussidiarietà orizzontale tutte le Regioni hanno trattato tale principio quale mezzo per migliorare la qualità delle politiche e delle attività regionali.

Nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà orizzontale, già espressamente richiamato dall'art. 4, comma 3, della legge 59/1997 (prima “legge Bassanini”), dopo la riforma del titolo V, trova il fondamento a livello costituzionale nell'art. 118, comma 4, della Costituzione.

Tutti gli Statuti regionali si pongono quale obiettivo la valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, ma soltanto il Piemonte specifica e amplia tale concetto assicurando loro la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali. Tutti gli Statuti regionali, inoltre, coniugano in modo esplicito il principio di sussidiarietà orizzontale con quello di eguaglianza sostanziale.

Inoltre, molte regioni menzionano fra i soggetti coinvolti nell'attuazione di tale principio le autonomie funzionali (Abruzzo, Liguria, Piemonte, Campania).

Alcune regioni non citano le autonomie funzionali quali soggetti inseriti nel processo di attuazione della sussidiarietà orizzontale, ma utilizzano l'espressione “cittadini e loro aggregazioni” (Toscana) mentre altre menzionano le associazioni di volontariato (Puglia, Umbria).

Riguardo ai rapporti Regione-Enti locali e al principio di sussidiarietà istituzionale non si rinvengono, in generale, negli Statuti che pure li hanno trattati, uno sviluppo innovativo o un approfondimento delle implicazioni connesse alla nuova collocazione costituzionale degli Enti locali (artt. 114 e 118 in particolare) anche se quasi tutti gli Statuti, ad eccezione di quelli del

Lazio, Piemonte e Puglia, dedicano al tema dei rapporti con gli Enti locali un apposito titolo, che evidenzia questo tema nella struttura complessiva del testo.

Significativa è la disposizione dello Statuto dell'Emilia-Romagna che afferma espressamente il principio dell'esistenza di un sistema unitario Regione-Enti locali. Tutti gli Statuti valorizzano il conferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali ma ben tre testi Statutari (Abruzzo, Lazio e Liguria) trattando del riparto di competenze con gli Enti locali, fanno ancora espresso riferimento alla "delega" di funzioni, un istituto ritenuto comunemente superato dopo l'affermazione dei nuovi principi costituzionali in materia di Enti locali.

Sul piano del metodo di governo, sono quattro gli Statuti che fanno specifico riferimento alla concertazione (o comunque a forme di confronto o raccordo) di tipo istituzionale tra regione ed Enti locali nella determinazione delle politiche regionali, a fianco a quella a carattere socio-economico (Calabria, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria).

Infine, cinque Statuti, su undici esaminati, citano espressamente il potere sostitutivo regionale nei confronti degli Enti locali che risultassero inadempienti nell'attuazione delle funzioni o dei programmi ad essi conferiti (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Umbria).

Riguardo al Consiglio delle autonomie locali, tutti gli Statuti, adempiendo al dettato costituzionale lo hanno istituito, attribuendogli oltre alle funzioni consultive, anche quelle di rappresentanza, di partecipazione, di cooperazione con la Regione, di iniziativa legislativa, di proposta di impugnazione di leggi statali davanti alla Corte costituzionale.

Riguardo al procedimento legislativo, la maggior parte degli Statuti prevede un espresso vincolo procedurale in caso di non accoglimento di un parere del Consiglio delle autonomie locali da parte della Regione. Tale vincolo consiste normalmente nella necessità di approvazione dell'atto a maggioranza qualificata, in un caso (Toscana) si limita all'obbligo della motivazione espressa, mentre Emilia-Romagna e Umbria distinguono tra vincolo della maggioranza qualificata e vincolo della motivazione espressa, secondo il tipo di atto in esame.

Con riferimento all'ordinamento amministrativo quasi tutti gli Statuti sottolineano l'importante ruolo dell'informazione, della pubblicità e della trasparenza.

Il diritto-dovere di informazione viene esteso in generale a tutta l'attività amministrativa, mentre il "metodo della programmazione" viene assunto da molti Statuti (Abruzzo, Lazio, Piemonte, Toscana ed Umbria) come strumento strategico per una più razionale ed efficace organizzazione della vita amministrativa dell'Ente, nell'obiettivo di cogliere tempestivamente le

opportunità ed individuare le criticità che si profilano nello scenario istituzionale.

Riguardo ai principi che ispirano l'azione amministrativa si rinvencono tutti quelli già previsti dalla legge 241/90 (legalità, imparzialità, trasparenza, efficienza, efficacia, responsabilità, economicità, semplificazione e pubblicità delle procedure).

Innovativo è lo Statuto dell'Abruzzo con il richiamo ai principi di proporzionalità, di ragionevolezza e di leale collaborazione tra gli uffici. Così come merita un cenno particolare il riferimento alla consensualità dell'azione amministrativa contenuto negli Statuti della Calabria e della Campania.

Di notevole rilievo, nell'ottica di un'amministrazione di servizio appare la previsione dell'articolo 52 dello Statuto della Puglia relativa a una sorta di "sportello unico comunale", cui i cittadini possono rivolgersi per il disbrigo di qualsiasi pratica, a prescindere dall'amministrazione pubblica competente, da realizzare attraverso apposite intese tra Regioni e Comuni.

Le fonti sull'organizzazione individuate, generalmente, sono: legge regionale di principi, regolamenti di Giunta e di Consiglio, in relazione alle rispettive strutture, atti di organizzazione e gestione dei dirigenti.

Riguardo agli enti dipendenti, alle agenzie e partecipazioni regionali gli Statuti di alcune Regioni (Calabria, Campania e Puglia) pur facendo riferimento in più parti ad enti ed aziende dipendenti dalla regione, non hanno poi dedicato agli stessi apposite disposizioni, altri (Toscana e Umbria) si sono limitati a rinviarne l'istituzione e la disciplina alla legge regionale senza fissare principi o criteri direttivi, solo in pochi casi (Abruzzo, Lazio, Piemonte) si rinvencono norme più o meno puntuali cui deve attenersi il futuro legislatore regionale.

Una trattazione separata meritano le Agenzie, espressamente previste e disciplinate dalle Regioni Abruzzo, Calabria e Lazio in maniera distinta rispetto agli enti dipendenti.

Pressoché generalizzata in tutti gli Statuti è la previsione della possibilità per la Regione di partecipare a società, associazioni, fondazioni ed altri enti privati, costituiti secondo il diritto civile, operanti in settori di interesse regionale ovvero di promuoverne la costituzione con modalità e condizioni stabilite dalla legge regionale.

Diventa principio statutario la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo e di funzioni di gestione ed attuazione.

Il meccanismo dello *spoil system* viene espressamente previsto negli Statuti della Calabria e del Lazio.

L'analisi comparativa degli Statuti regionali in relazione alle materie Finanze, Bilancio e Demanio e Patrimonio ha portato alla individuazione di poche differenziazioni in un contesto generale tutto sommato abbastanza uniforme.

Appare subito evidente un diverso approccio rispetto alla maggiore o minore analiticità con cui sono stati trattati gli aspetti oltre che gli strumenti ed i principi relativi alle materie di cui ci stiamo occupando.

Basti pensare che lo Statuto della Regione Toscana dedica alla materia solo tre articoli mentre l'Abruzzo, la Puglia e l'Umbria nove.

Alcuni Statuti hanno previsto e disciplinato il Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale (Abruzzo, Campania, Piemonte, Puglia Marche e Umbria), altre Regioni rimandano alla legge la disciplina degli atti di programmazione (Emilia-Romagna, Toscana, Liguria).

Alcuni Statuti (Abruzzo, Campania, Lazio, Piemonte e Puglia) anche se con proprie peculiarità introducono la "Legge finanziaria regionale".

Solo le Regioni Calabria e Campania insieme al rendiconto generale prevedono la presentazione al Consiglio regionale, da parte della Giunta regionale, di una relazione sullo stato di attuazione della programmazione economico-sociale della regione dei piani e dei singoli progetti con l'indicazione dei costi e dei risultati finanziari.

Mentre in maniera quasi uniforme tutte le Regioni demandano alla legge la definizione di strumenti idonei a consentire l'analisi ed il controllo dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa e delle norme di entrata e di spesa anche ai fini del coordinamento con la finanza pubblica, solo le Regioni Abruzzo, Campania e Umbria prevedono esplicitamente un Collegio dei Revisori dei conti, mentre il Lazio istituisce il Comitato regionale di controllo contabile.

Quattro Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte) hanno previsto nei loro Statuti l'istituzione di un sistema di controlli interni sull'attività amministrativa ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

L'Emilia-Romagna ha, demandato alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, il suddetto controllo nonché l'esercizio della funzione consultiva in materia di Contabilità pubblica. Tali competenze possono essere esercitate a richiesta dell'Assemblea legislativa anche d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali.

Per quanto riguarda la disciplina e la gestione del demanio e patrimonio essa è demandata da tutti gli Statuti alla legge regionale.

Particolarmente innovativa risulta la previsione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna che, unico caso nel panorama degli Statuti esaminati, prevede che con legge la Regione recepisce e dà attuazione ai principi contenuti nello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), con particolare riferimento ai principi di chiarezza e trasparenza delle norme e alla relativa irretroattività.

Così come parimenti interessante è la norma dello Statuto della Regione Umbria che prevede che l'esercizio dell'Autonomia finanziaria e tributaria della Regione è coordinato con quello dei Comuni e delle Province.

Si denota come gli Statuti abbiano poco incisivamente trattato di "Federalismo fiscale" alla luce della nuova disciplina costituzionale dettata dall'articolo 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria. Manca, infatti, la previsione generalizzata di strumenti e metodi per il coordinamento dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e fiscale della Regione con quella di Comuni, Province e Città metropolitane.

Le problematiche relative alla garanzia della rigidità statutaria e all'individuazione degli strumenti più idonei a perseguirla si collocano fra le tematiche di maggior rilievo, sollevate dalle recenti riforme costituzionali.

Infatti, la legge costituzionale 1/1999 ha attribuito un ruolo nuovo allo Statuto, custode dell'autonomia e dell'identità regionale, nonché fonte di vertice del relativo ordinamento giuridico.

In particolare, un significativo contributo a questa trasformazione è dato dal rinnovato iter formativo dell'atto statutario, disciplinato dall'art. 123 Costituzione, che elimina ogni controllo parlamentare e, soprattutto, attribuisce alla fonte in parola nuovi ambiti contenutistici. Pertanto, è evidente che, rispetto al passato, si configurano oggi inedite necessità di garanzia, tali da rendere opportuna la previsione di strumenti realmente efficaci nell'assicurare allo Statuto la possibilità di contribuire in modo effettivo all'evoluzione del regionalismo italiano.

Tutti gli statuti, ad eccezione di quelli delle regioni Marche e Campania, hanno previsto un organo di garanzia, variamente denominato, a tutela della rigidità statutaria e, più in generale, dell'equilibrato esercizio delle funzioni politiche e normative dell'ente regione.

L'indipendenza del medesimo, in tutte le regioni, viene immediatamente resa operante attraverso le disposizioni statutarie riguardanti la sua composizione ed elezione, le incompatibilità dei suoi componenti e la sua durata in carica.

Altro dato comune, che emerge dalla lettura dei testi, è la diffusa propensione per un numero ridotto di membri tale da assicurare la massima efficienza dell'organo: si va dai 5 componenti di Abruzzo, Liguria, Calabria, Emilia-Romagna e Puglia ai 7 di Lazio, Piemonte e Toscana. Soltanto l'Umbria non fissa nella fonte statutaria il numero dei componenti la Commissione di garanzia.

Il collegio di garanzia svolge anche altre funzioni, quasi tutte le regioni (Liguria, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana) stabiliscono che tale collegio dirime i conflitti fra gli organi regionali; inoltre le regioni Abruzzo, Liguria, Piemonte, Puglia gli attribuiscono ulteriori competenze in materia di verifica della ricevibilità e dell'ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari. Quasi tutte le regioni individuano già a livello statutario quali soggetti sono titolari del potere di richiedere l'intervento consultivo dell'organo di garanzia.

Per quanto riguarda la natura giuridica dei pareri si osserva che, in generale, alcune regioni permettono al consiglio regionale di deliberare in senso contrario con motivata decisione (Abruzzo, Emilia-Romagna); altre (Piemonte) prevedono semplicemente che il parere venga trasmesso al Consiglio e che, quest'ultimo, riesami il provvedimento oggetto di rilievo.

Tra gli organi di garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti del potere amministrativo regionale, riconosciuti in tutti gli Statuti regionali è l'ufficio del difensore civico regionale.

Quasi tutte le regioni, fra gli organi di garanzia e di tutela, hanno inserito Consulte ed osservatori per tutelare attraverso funzioni consultive o informative i diritti e le politiche enunciate a livello statutario. Così la Regione Abruzzo ha previsto l'Osservatorio dei diritti che verifica periodicamente l'attuazione dei principi sanciti dallo Statuto.

Le regioni Emilia-Romagna e Marche istituiranno il Garante per la tutela dei diritti dei minori.

Il Lazio, ha invece, istituito la Consulta per i problemi della disabilità e dell'handicap, e l'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie.

La Calabria e la Campania prevedono l'istituzione rispettivamente della Consulta dell'ambiente e del Consiglio regionale dell'istruzione e della formazione.

Infine, giova osservare come la Puglia si distingua dalle altre regioni per aver previsto un apposito organo finalizzato alla tutela degli interessi dei cittadini pugliesi stabilitisi all'estero

Nell'ambito degli organismi consultivi previsti nei vari Statuti regionali meritano particolare attenzione i Consigli regionali dell'economia e del lavoro.

Negli Statuti di 4 Regioni (Campania, Lazio, Marche, Piemonte) sono previsti i Consigli regionali dell'economia e del lavoro, dotati di funzione consultiva nei confronti del Consiglio e della Giunta regionali.

Tutti gli Statuti dedicano apposite disposizioni al nuovo tema dei rapporti tra le regioni e le istituzioni comunitarie, come diretta conseguenza della riforma che ha interessato il titolo V della Carta costituzionale, riconoscendo per la prima volta un ruolo autonomo alle regioni nella partecipazione all'elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario e, più in generale, nei rapporti con gli organi comunitari.

In particolare, i temi principali che vengono affrontati sono:

- a) il recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- b) la partecipazione all'Unione europea ed alla definizione delle politiche comunitarie;
- c) la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto comunitario;
- d) le relazioni internazionali: accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

Quasi tutti gli Statuti contengono un riconoscimento dei diritti fondamentali previsti dalla Carta europea; il Lazio, inoltre, dichiara espressamente di ispirarsi al Manifesto di Ventotene del 1941 – una sorta di bibbia dell'Unità d'Europa, antifascista, ispirata, tra l'altro ad uno scritto di Luigi Einaudi – di Altiero Spinelli e di Ernesto Rossi, confinati politici in quell'isola.

La maggior parte delle Regioni si riconoscono come “Regione dell'Europa”, che concorre alla formazione delle politiche comunitarie ed al processo di integrazione europea.

Una sola Regione (Lazio) afferma espressamente di rappresentare gli interessi dei cittadini e delle comunità locali in sede europea; altre (Abruzzo, Toscana, Umbria) si impegnano comunque a garantire la partecipazione degli Enti locali al processo di integrazione.

Molte Regioni disciplinano la propria partecipazione alla c.d. fase ascendente di formazione degli atti comunitari nel rispetto delle procedure fissate dalle leggi dello Stato, disciplina oggi contenuta nella legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, che ha sostituito la legge “La Pergola” (legge 9 marzo 1989, n. 86) espressamente abrogata. Tutte regolano la c.d. fase discendente di attuazione degli atti comunitari, delle direttive, in particolare. Solo quattro Regioni (Piemonte, Lazio, Umbria ed Emilia-Romagna) dispongono il recepimento periodico di queste ultime con legge regionale comunitaria, il

Piemonte e il Lazio nell'ambito dei lavori di un'apposita sessione annuale dedicata.

Solo una Regione (Abruzzo) ha provveduto a riconoscere espressamente il coinvolgimento delle autonomie locali nella formazione ed attuazione del diritto comunitario: l'articolo 4, comma 3 dello Statuto abruzzese stabilisce che la regione ... provvede "... sentito il Consiglio delle Autonomie locali nelle materie attinenti l'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli Enti locali o che comportino entrate e spese per gli enti stessi".

Occorre comunque ricordare che la legge 11 del 2005, all'articolo 6, contiene già un insieme di disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli Enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari, cui la disposizione statutaria dell'Abruzzo va ad aggiungersi.

Interessante appare, infine, la disposizione contenuta nell'articolo 12 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, che attribuisce al Consiglio regionale la disciplina, con apposita legge regionale, delle modalità di concorso dell'Assemblea legislativa per quanto riguarda le proposte di impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, nel rispetto, comunque, del potere di rappresentanza del Presidente della Regione.

Tutti gli Statuti richiamano il nuovo potere riconosciuto alle Regioni dall'articolo 117, ultimo comma, di concludere accordi ed intese con Stati ed Enti territoriali interni ad altri Stati, secondo le procedure previste dalla legge statale.

Il Lazio cita la cura dei propri rapporti con la Città del Vaticano; l'Emilia-Romagna si impegna a favorire la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino, in considerazione della peculiarità e del contesto territoriale di riferimento; la Calabria fa riferimento specifico alle Nazioni prospicienti il Mediterraneo.

Sotto questo profilo si segnala un coinvolgimento pieno dei Consigli regionali nell'autorizzare o ratificare la stipula di accordi ed intese con soggetti esteri da parte della Regione.

Nella maggior parte dei casi la partecipazione del Consiglio regionale all'attività internazionale della Regione è garantita in sede di esercizio del potere di ratifica degli accordi ed intese concluse dall'esecutivo.

Gli Statuti delle Marche e della Toscana attribuiscono alle rispettive assemblee legislative un potere di approvazione anziché di ratifica con riferimento agli accordi e alle intese estere.