

XI

IL POTERE REGIONALE IN TRANSIZIONE  
E L'EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI FRA  
AUTORITÀ POLITICA E AUTORITÀ BUROCRATICA

VALERIO PELINI \*

1. PREMESSA

Dall'aprile 1998 dirigo il Comitato tecnico della programmazione, organo composto da tutti i direttori generali (coordinatori) della Regione Toscana, struttura di consulenza al Presidente ed alla Giunta Regionale e momento di coordinamento generale della gestione tecnica, finanziaria ed amministrativa della Regione Toscana. L'attuale funzione mi consente di presidiare un punto di osservazione panoramico sull'attività dell'ente e, di conseguenza, di cogliere da un osservatorio privilegiato tutti i processi di cambiamento che nel recente passato hanno investito la Regione Toscana e, più in generale, il potere regionale in Italia.

Questo punto di osservazione consente inoltre di esaminare tali processi non solo dal punto di vista giuridico, ma anche da quello delle ricadute che l'attuale fase di transizione del potere regionale determina nella prassi di tutti i giorni e nell'organizzazione del lavoro degli organi di direzione politica e della struttura di una Regione italiana fra le più importanti e significative.

Il taglio del contributo ai lavori del seminario sarà perciò quello di un testimone direttamente coinvolto nel processo di transizione del potere regionale che è in corso. Un testimone che riveste un ruolo di forte responsabilità gestionale e che dalla propria esperienza, oltre che dagli studi e dal costante aggiornamento professionale, trae gli spunti per le riflessioni generali che saranno sviluppate nel

---

\* Coordinatore del Dipartimento della Presidenza e degli affari legislativi e giuridici della Regione Toscana.

corso dell'intervento. Una particolare attenzione sarà riservata ad analizzare, nell'ambito degli scenari del potere regionale in transizione, l'evoluzione delle relazioni fra autorità politica e autorità burocratica, relazioni di cui si tenterà di esaminare le possibili declinazioni progettuali ed organizzative con particolare riferimento all'esperienza condotta nella Regione Toscana.

## 2. ALCUNE BREVI CONSIDERAZIONI GENERALI

Il tema del potere regionale in transizione appare senz'altro uno dei filoni centrali del dibattito politico, culturale ed istituzionale che ha caratterizzato la recente vicenda italiana.

Le Regioni sono investite da un processo di riforma che, in Italia, è partito all'inizio degli anni '90 e che non si può dire certamente concluso: esso ha coinvolto profondamente tutti i comparti pubblici.

Non vi è stata né una legge-quadro di riforma del sistema della pubblica amministrazione e neppure delle riforme-quadro per ogni singolo settore, ma il susseguirsi di progressivi aggiustamenti normativi.

*Alcune norme* hanno avuto per oggetto settori e comparti pubblici (legge per i comuni, per la sanità, per la scuola, per lo Stato centrale, per i servizi sociali, per l'Università ecc.); *altre norme* hanno avuto per oggetto funzioni aziendali trasversali a tutti i comparti (riforma del diritto dei dipendenti pubblici, riforma dei controlli, riforma del processo amministrativo ecc.); *altre norme*, infine, hanno avuto per oggetto il cambiamento di una funzione in un comparto (per esempio, la riforma della contabilità per comuni e province avvenuta con l'emanazione del decreto legislativo n. 77/95).

*La fase iniziale* della riforma ha coinvolto soprattutto comuni e province (legge n. 142/1990). Si è rafforzata l'autonomia di comuni e province, concedendo maggiore libertà organizzativa e finanziaria, rafforzando il ruolo dell'esecutivo e dei dirigenti, a discapito dell'assemblea politico-rappresentativa (legge n. 81/1993). Inoltre sono state profondamente innovate le forme di gestione dei servizi pubblici locali, istituendo nuove possibili aziende e dotandole di elevati livelli di autonomia e imprenditorialità. *Successivamente* il processo riformatore si è concentrato sugli enti di secondo livello di Stato e Regioni.

*Molte imprese* pubbliche sono state trasformate in società di capitali (ferrovie, poste ecc.) e alcune di queste sono state vendute *in toto* o in parte (ENI, TELECOM, banche pubbliche, autostrade ecc.). *Nel settore sanitario* le USL e i grandi ospedali sono stati trasformati in aziende autonome, di proprietà della Regione, che nomina i direttori e finanzia le spese (decreto legislativo n. 502/1992).

Come è successo in tutti i paesi europei il processo riformatore è partito dagli enti locali e solo successivamente si è allargato agli altri comparti delle pubbliche amministrazioni (alla fine degli anni '90 si è avviata la riforma dello Stato, con la riduzione dei ministeri a 12). Il *livello regionale* è stato investito per ultimo.

Le Regioni sono previste nella Costituzione italiana entrata in vigore nel 1948 ma hanno visto la luce solo nel 1972 con i primi decreti di trasferimento da parte dello Stato centrale, rafforzati con gli ulteriori compiti trasferiti con il Dpr n. 616/1997. Il processo di decentramento si è poi sviluppato, nella seconda metà degli anni '90 con le riforme che portano il nome dell'*ex* ministro Bassanini (legge n. 59/1997 e decreto legislativo n. 112/1998) che hanno portato fino al limite del possibile il percorso del conferimento delle funzioni agli enti territoriali a Costituzione vigente. Il processo di decentramento è stato infine accompagnato da una profonda modifica del meccanismo di finanziamento delle Regioni (legge n. 133/1999 e decreto legislativo n. 56/2000).

Questo percorso di riforma si è poi inserito all'interno di una riflessione di carattere più generale relativa agli assetti ordinamentali complessivi della Repubblica con i conseguenti tentativi di procedere ad una loro organica modifica attraverso riforme di rango costituzionale.

L'ultimo tentativo è stato compiuto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'on. Massimo D'Alema che ha presentato il progetto di riforma della parte seconda della Costituzione alla Camera dei Deputati il 30 giugno 1997. Il tentativo, com'è noto, è fallito per insanabili contrasti fra le forze politiche ed il provvedimento è stato ritirato dall'ordine del giorno dei lavori parlamentari in data 2 giugno 1998.

Il fallimento dei tentativi di riforma organica dell'intera parte seconda della Costituzione, relativa all'ordinamento complessivo della Repubblica (e che comprende i sei titoli concernenti il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, la Magistratura, le Regioni, Province e Comuni e, infine, le garanzie costituzionali) non ha tuttavia impedito l'approvazione di riforme parziali della Carta costituzionale, che hanno comunque innescato un profondo processo di cambiamento dell'ordinamento repubblicano che ha investito soprattutto il potere regionale, sviluppando in modo più organico e coerente i processi avviati con la fase del decentramento amministrativo.

Ai fini del nostro tema le riforme costituzionali più significative sono due e cioè:

- la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”;
- la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al titolo quinto, della parte seconda della Costituzione”.

Tali provvedimenti sono il frutto di una identica motivazione di tipo politico-culturale: quella cioè di superare, con tentativi parziali di riforma, lo stallo che si era determinato in conseguenza del fallimento del lavoro dell'ultima Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

Le spinte di carattere politico e culturale più significative ed importanti che hanno sostenuto i tentativi di riforma parziale della Carta costituzionale sono state le seguenti:

- sul piano istituzionale la consapevolezza della crisi di un modello di ordinamento della Repubblica fondato sull'assetto definito nella parte seconda della Costituzione del 1948 e caratterizzato da un sostanziale centralismo;
- sempre sul terreno istituzionale il processo di integrazione europea, con il conseguente conferimento di larghe fette di potere statale ad enti ed organismi sovranazionali (Commissione europea, Banca centrale europea ecc.). Fenomeno che ha generato una contro-spinta finalizzata ad ampliare i poteri conferiti agli enti territoriali;
- sul piano economico l'inefficienza di una struttura di tipo centralistico non più in grado di sorreggere adeguatamente i processi di competitività dei sistemi territoriali locali che caratterizzano il fenomeno della globalizzazione dell'economia;
- sul piano politologico l'emergere e l'affermarsi in Italia di movimenti (in particolare, ma non solo, la Lega Nord) che, al di là delle degenerazioni ideologiche di tipo secessionistico che hanno caratterizzato alcune fasi della vita di tale movimento, hanno comunque posto al centro del dibattito politico ed istituzionale il problema di una diversa articolazione del potere fra i vari livelli istituzionali dell'ordinamento della Repubblica.

La convergente spinta di carattere politico e culturale generata dai fattori sopra descritti ha prodotto i due risultati di modifica della Costituzione del 1948 che sono già stati richiamati.

Sull'approdo raggiunto dal processo riformatore si è aperto un dibattito, peraltro ancora in corso, che ha evidenziato posizioni molto differenziate:

- com'è noto le due leggi costituzionali, e soprattutto la seconda, sono state giudicate del tutto insoddisfacenti dall'attuale maggioranza di Governo che ha previsto nel proprio programma un ulteriore intervento di riforma della Costituzione i cui lineamenti essenziali (ribattezzati "devolution" dalla pubblicistica giornalistica italiana) sono stati recentemente presentati al Parlamento. Una valutazione diversa e molto positiva è stata invece espressa dalle forze politiche e culturali che fanno riferimento all'attuale opposizione di centro-sinistra;
- con diversità di accento (spesso condizionata dalla polemica politica ed elettorale), una sostanziale valutazione positiva degli esiti del processo riformatore è stata espressa dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province

autonome di Trento e Bolzano e dalle organizzazioni rappresentative degli enti locali (ANCI ed UPI);

– la pubblicistica di carattere scientifico ha infine cominciato ad esaminare diffusamente le due leggi costituzionali evidenziandone opportunità, limiti e lacune, soprattutto, per quest'ultimo aspetto, in ordine alla "parzialità" delle riforme finora realizzate.

In particolare è stato evidenziato che la mancanza di un intervento organico sull'intera parte seconda della Costituzione (che era l'obiettivo della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali) non ha consentito di sciogliere alcuni nodi di fondo dell'assetto del potere regionale e dei suoi rapporti con il potere statale. Da questo punto di vista si evidenzia soprattutto che il mancato intervento sul titolo primo (Il Parlamento) della parte seconda della Costituzione non ha consentito di prevedere l'istituzione di una Camera delle Regioni e delle autonomie in luogo dell'attuale Senato della Repubblica.

Taluni hanno poi sottolineato la necessità di intervenire anche sul titolo sesto della parte seconda della Costituzione (Garanzie costituzionali) ed in particolare sulla composizione della Corte Costituzionale (art. 135 c) per prevedere la presenza nella stessa di giudici nominati (oltre che dal Presidente della Repubblica, dal Parlamento e dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa) anche dalle Regioni.

### 3. I CARATTERI FONDAMENTALI DEL NUOVO POTERE REGIONALE

In questa parte si delineano, in modo necessariamente sintetico, i caratteri fondamentali del nuovo potere regionale.

Tale analisi si sviluppa esaminando le due leggi costituzionali già citate (le fonti giuridiche del potere regionale in transizione) e confrontando la situazione che esse hanno determinato con quella derivante dalla Costituzione del 1948.

#### 3.1. *I nuovi caratteri della figura del Presidente della Giunta Regionale*

Il primo tratto distintivo dell'attuale fase di transizione del potere regionale è quello relativo ai nuovi caratteri che ha assunto la figura del Presidente della Giunta regionale.

Si tratta di un aspetto di grande rilievo che riguarda, in sostanza, l'introduzione nell'ordinamento regionale del modello presidenziale.

Sotto questo profilo il primo punto da evidenziare riguarda le modalità di elezione del Presidente della Giunta Regionale. L'articolo 2 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (che modifica l'articolo 122 della Costituzione del 1948) stabilisce infatti (al comma 4) che "il Presidente della Giunta Regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto". La disposizione transitoria (art. 5) della legge costituzionale sopra citata stabilisce poi che "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta Regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli Regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei consigli Regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta Regionale i capolista delle liste regionali. È proclamato eletto Presidente della Giunta Regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale" (art. 5 legge costituzionale n. 1/1999).

In sostanza il Presidente della Giunta Regionale viene eletto direttamente, analogamente a quanto già previsto per l'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province.

Il secondo punto da evidenziare riguarda i nuovi poteri del Presidente della Giunta Regionale. Egli "rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica" (art. 1, comma 1, legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1). Il Presidente eletto, inoltre, "nomina e revoca i componenti della Giunta" (art. 2, comma 1, legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) entro dieci giorni dalla sua proclamazione (art. 5, comma 2, lettera *a*, legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1).

Le elezioni regionali dell'aprile del 2000 si sono svolte sulla base della nuova normativa costituzionale ed anche se l'autonomia statutaria delle Regioni (anch'essa disciplinata dalla legge costituzionale sopra citata) consente in teoria di ripristinare il vecchio meccanismo (che prevedeva l'elezione del Presidente e della Giunta da parte del Consiglio Regionale) quello che si è determinato con la sopra richiamata tornata elettorale è l'avvio di un vero e proprio modello presidenziale con tutti i caratteri tipici di tale ordinamento e cioè:

- il Presidente eletto a suffragio universale e diretto trae legittimazione direttamente dal corpo elettorale che gli conferisce un mandato sulla base di un programma elettorale che costituisce un vincolo sostanziale per l'attività del governo regionale;
- il Presidente eletto a suffragio universale e diretto è il solo responsabile della politica del governo regionale. I componenti la Giunta (nominati e revocati dal

Presidente e non più eletti dal Consiglio regionale) diventano di fatto collaboratori del Presidente stesso (analogamente a quanto previsto dalla legislazione ordinaria relativa agli assessori comunali e provinciali) per la realizzazione del programma elettorale;

– la caduta del Presidente eletto a suffragio universale e diretto travolge il Consiglio regionale. Da questo punto di vista “nel caso in cui il Consiglio Regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta Regionale, presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione, entro tre mesi si procede all’indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta. Si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente” (art. 5, comma 2, lettera *b*, legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1). Si tratta di un elemento di “dissuasione” che, unitamente ai meccanismi elettorali che prevedono il premio di maggioranza per la coalizione che esprime il Presidente eletto, costituisce un fondamentale elemento di stabilità politica;

– è assai improbabile che l’esercizio dell’autonomia statutaria delle Regioni (previsto dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) modifichi sostanzialmente l’impianto sopra descritto. A tutt’oggi nessuna Regione ha approvato il nuovo statuto. Sono in corso quasi ovunque lavori preparatori che hanno raggiunto stadi di avanzamento diversi. Non risulta però che qualche Regione a statuto ordinario intenda eliminare il meccanismo dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale. (Nella Regione Friuli Venezia Giulia si discute di un meccanismo elettorale che prevede l’indicazione del premier nella scheda elettorale. L’elezione formale del Presidente della regione sarebbe poi rimessa alla potestà del Consiglio Regionale.)

Il problema che si pone è semmai un altro. Tutti i livelli istituzionali che, ai sensi del nuovo titolo quinto della parte seconda della Costituzione, costituiscono attualmente lo Stato (Comuni, Province e Regioni, dal momento che le Città metropolitane non sono ancora state costituite) prevedono l’elezione diretta dei loro organi di vertice (Sindaci, Presidenti delle Province e Presidenti delle Regioni). Da più parti si sottolinea che l’unico livello dell’ordinamento della Repubblica rimasto estraneo a questo processo è proprio quello dello Stato e delle sue figure di vertice: Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidente della Repubblica. Una riforma che investa anche tali figure presuppone però un cambiamento dell’intera parte seconda della Costituzione, obiettivo su cui sono naufragate tutte le Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali fino ad oggi costituite.

### 3.2. I nuovi poteri delle Regioni

Il secondo tratto distintivo dell'attuale fase di transizione del potere regionale è quello relativo ai nuovi poteri attribuiti alle Regioni sulla base della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante "Modifiche al titolo quinto della parte seconda della Costituzione", entrata in vigore l'8 novembre 2001. Il provvedimento è molto complesso e sarà analizzato in questa sede solo in relazione al tema. Gli elementi da evidenziare sono i seguenti:

#### *Le Regioni come elemento costitutivo della Repubblica*

In primo luogo le Regioni diventano, insieme ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed allo Stato, elementi costitutivi della Repubblica. Il nuovo articolo 114 della Costituzione recita infatti che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni, dalle Città metropolitane e dello Stato". Rispetto al testo vigente appaiono diverse novità sostanziali. In primo luogo l'ordine – dall'ente territorialmente più piccolo (il Comune) a quello più comprensivo (lo Stato) – è inverso rispetto alla versione del 1948 ed appare significativo dell'intenzione di porre al primo posto l'ente più vicino ai cittadini. Non vi è più inoltre un'articolazione interna della Repubblica ("si riparte") ma una teoria di veri e propri elementi costitutivi ("è costituita") e fra questi lo Stato, collocato *inter pares* e neppure al primo posto fra i componenti della Repubblica.

#### *Il nuovo assetto della potestà legislativa*

In secondo luogo le Regioni, con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sono divenute titolari di una potestà legislativa molto più ampia di quella precedente. È questo il "nocciolo duro", l'elemento essenziale della riforma e del nuovo potere regionale sul quale è necessario soffermare l'attenzione.

È già stato in molte sedi osservato che la nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione rovescia sostanzialmente l'impostazione del testo del 1948 affermando (primo comma) che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"; identificando con precisione le materie nelle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (secondo comma) e quelle della legislazione concorrente (terzo comma); affermando infine (quarto comma) che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".



Ciò costituisce una rivoluzione copernicana rispetto alla originaria formulazione dell'articolo 117: "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale, urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali, acque minerali e termali, cave e torbiere; caccia, pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie – prosegue il testo – indicate da legge costituzionale. Le leggi della Repubblica – infine – possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione".

C'è da aggiungere, per completare il quadro di una potestà legislativa regionale decisamente superiore rispetto a quella stabilita dal legislatore del 1948, che essa risulta ulteriormente rafforzata dal terzo comma del nuovo articolo 116 della Costituzione il quale prevede che "forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (legislazione concorrente n.d.r.) e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo (legislazione esclusiva dello Stato n.d.r.), alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) (norme generali sull'istruzione n.d.r.) e *s*) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali n.d.r.), possono essere attribuite ad altre Regioni (oltre che a quelle a statuto speciale n.d.r.) con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 (quello sull'autonomia finanziaria delle regioni, delle province, dei comuni e delle città metropolitane n.d.r.). La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

#### *Le materie riservate alla legislazione esclusiva delle Regioni*

Come si è visto "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (articolo 117, comma quarto). In sostanza, una volta verificato l'elenco delle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2) e quello delle materie riservate alla legislazione concorrente (articolo 117, comma 3), tutto il resto è di esclusiva competenza regionale. E si tratta di un resto davvero di non poco conto. Esso include infatti materie come:

- l'artigianato;
- l'industria;
- il commercio;
- l'agricoltura;
- l'istruzione e la formazione professionale,
- i lavori pubblici;
- i trasporti;
- la viabilità e numerose altre importanti materie.

È pacificamente condiviso dalla dottrina il fatto che, sulle materie di propria esclusiva competenza legislativa, dall'8 novembre le Regioni possono legiferare, con l'unico vincolo di rispettare la Costituzione, l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali (articolo 117, comma 1). Ciò significa che su tali materie lo Stato non può legiferare, nemmeno per quanto attiene l'ambito dei principi generali. Ne consegue, ad esempio, che le Regioni possono procedere a riorganizzare tutta la legislazione in materia di agricoltura (o di commercio, o di turismo ecc.) e ad abrogare tutta la previgente normativa regionale e nazionale di settore, facendo sì che nelle singole Regioni un solo *corpus* normativo (quello regionale) disciplini lo svolgimento di importantissime attività di carattere economico e sociale.

#### *Le materie riservate alla legislazione concorrente*

“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea; commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione dei settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione ed organizzazione delle attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale” (articolo 117, comma 3).

In tali materie, come si è visto, “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato”.

Anche in questo caso appare prevalente in dottrina l'opinione di chi sostiene che, a partire dall'8 novembre, le Regioni possono legiferare nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente senza attendere obbligatoriamente la determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato.

*Le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato*

“Lo Stato ha la legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e forze armate, sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato, perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali, referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile ed anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (articolo 117, comma 2).

Si tratta del complesso di materie sulle quali le Regioni non hanno nessuna potestà di carattere legislativo in quanto riservate alla competenza legislativa

esclusiva dello Stato, fatta eccezione per le materie indicate alle lettere *l*) – parzialmente – *n*) e *s*) per le quali le Regioni possono attivare le procedure per l'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia secondo le procedure previste dal secondo comma dell'articolo 116 della Costituzione.

L'elenco delle materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato è, più o meno, quello classico derivante dalla tradizione costituzionale delle moderne democrazie. In effetti così dispongono anche analoghe disposizioni delle costituzioni di Austria, Germania, Spagna ecc.

#### *Gli altri aspetti del nuovo potere regionale*

Si tratta solo di accennare alcuni ulteriori aspetti ed altri contenuti della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che contribuiscono ad un ulteriore rafforzamento del potere regionale. Ci si riferisce, in particolare:

- a) al riparto della funzione regolamentare (tutta attribuita alle Regioni ad eccezione di quella collegata con la potestà legislativa esclusiva dello Stato);
- b) al procedimento di formazione della legge regionale, con l'abolizione del controllo preventivo statale;
- c) alla nuova dimensione istituzionale della Regione nei rapporti con l'Unione europea ed in particolare per quanto concerne la partecipazione delle Regioni alla così detta fase ascendente e discendente del diritto comunitario, ovvero alla elaborazione degli atti comunitari ed alla loro esecuzione nell'ordinamento interno;
- d) ai rapporti internazionali delle Regioni;
- e) ai rapporti fra le Regioni ed il Parlamento nazionale, nell'ottica dell'articolo 11 del testo di revisione costituzionale, il quale prevede che fino alla revisione delle norme del titolo primo della parte seconda della Costituzione, che disciplina sia l'ordinamento del Parlamento che la formazione delle leggi, i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (organo bicamerale permanente i cui componenti sono designati dalle due Camere con criteri di proporzionalità);
- f) ai profili di autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, delle Regioni sanciti dal nuovo articolo 119 della Costituzione.

#### *Prime considerazioni conclusive*

Malgrado la "parzialità" dei risultati raggiunti nel processo di riforma della Costituzione non vi è dubbio che essi hanno modificato sostanzialmente i carat-

teri del potere regionale. I punti di maggiore evidenza di questa fase di transizione sono, come si è visto, sostanzialmente due:

- l’instaurazione di un modello istituzionale di carattere presidenziale (attraverso la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1);
- una rilevante dilatazione del potere regionale, soprattutto, ma non solo, sul versante della potestà legislativa (attraverso la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Il combinato disposto delle due leggi di riforma costituzionale definisce i caratteri nuovi di un potere regionale sostanzialmente diverso da quello tracciato dai padri costituenti del 1948 e riposiziona le Regioni (dopo una fase di sostanziale oblio cominciata negli anni '80) al centro del dibattito politico, culturale ed istituzionale sul grande tema della riforma dell’ordinamento della Repubblica italiana.

Una considerazione, quest’ultima, che in certe fasi del dibattito che si è sviluppato in Italia fra la fine degli anni '90 e l’inizio del nuovo secolo e che ha accompagnato il processo riformatore sopradescritto, ha preoccupato non poco Comuni e Province timorosi del pericolo di veder sorgere, al posto del centralismo statale, un nuovo centralismo di stampo regionale.

Questione che ha dato luogo ad un serrato confronto e che è stata risolta con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà attraverso la nuova formulazione dell’articolo 118 che recita testualmente: “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Ciò pone un problema di carattere strategico di riposizionamento della Regione nel contesto del sistema istituzionale del proprio territorio. La riflessione deve muovere dall’assunto che la Regione che configura la riforma costituzionale non è un ente che eroga direttamente prestazioni o servizi.

Al contrario essa sarà chiamata a trasferire funzioni e servizi ad enti ed aziende più decentrate, dotate di compiti e caratteristiche operative.

Il ruolo della Regione si caratterizzerà perciò come quello di una azienda capogruppo capace di governare, indirizzare e controllare altri istituti, taluni controllati direttamente dalla Regione stessa (ad esempio le aziende sanitarie ed ospedaliere), altri con un legame più debole (ad esempio il sistema degli enti locali *sub* regionali nei confronti dei quali la Regione esercita comunque prerogative di Governo).

Si è insomma in presenza di un potere regionale in transizione. Come si è visto, rispetto ai caratteri del potere regionale desumibili dalla Costituzione del 1948, le recenti riforme costituzionali hanno introdotto le rilevanti novità de-

scritte nella pagine precedenti. Quando si parla di transizione si presuppone però che il percorso non sia ancora concluso. E in effetti non lo è:

- sia per l'esigenza, già descritta, di rilanciare un progetto complessivo di riforma dell'intera parte seconda della Costituzione (soprattutto sul terreno dell'assetto del Parlamento, con l'eventuale costituzione di una Camera delle Regioni e delle Autonomie in luogo dell'attuale Senato della Repubblica);
- sia per la recente presentazione al Consiglio dei Ministri, da parte del Ministro Bossi, di un ulteriore disegno di legge costituzionale di modifica del titolo quinto della parte seconda della Costituzione che prevede la totale devoluzione (competenza legislativa esclusiva) alle Regioni per la sanità, l'istruzione e la sicurezza locale.

Il procedimento di revisione costituzionale è, com'è noto, assai complesso (e disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione). Esso prevede due passaggi della proposta di legge alle due Camere e, nel caso che nella votazione finale non si raggiunga la maggioranza dei due terzi dei membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, la possibilità di sottoporre la legge a referendum confermativo (come avvenuto per la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Quello che appare realisticamente prevedibile, nel processo di transizione del potere regionale attualmente in corso, è quindi una fase molto complessa che sarà caratterizzata dal tentativo di applicazione della riforma approvata nel mentre il Parlamento sarà impegnato nell'esame di un ulteriore progetto di riforma. Per quanto riguarda la valutazione della prima fase di applicazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di "Modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione", essa appare caratterizzata da un quadro di incertezza e confusione il cui esempio più significativo è rappresentato dall'imponente contenzioso che sta investendo la Corte Costituzionale, promosso sia dalle Regioni nei confronti di leggi o di atti aventi valore di legge dello Stato considerati lesivi della potestà legislativa regionale sia, al contrario, dallo Stato nei confronti di leggi o regolamenti regionali considerati invasivi delle competenze statali.

#### 4. LE CONSEGUENZE DELLA TRANSIZIONE NELL'ATTIVITÀ DELLE REGIONI

I caratteri del nuovo potere regionale evidenziati nelle parti precedenti hanno determinato un profondo cambiamento del posizionamento delle Regioni nel panorama del dibattito politico, culturale ed istituzionale del paese, e l'avvio di rilevanti modifiche nel modo di operare quotidiano delle Regioni, sia che si foca-

lizzi l'ottica sugli organi di direzione politica, sia che, invece, si indaghi il versante del modo di funzionamento delle tecno-strutture, sia, infine, che si analizzi l'ambito delle relazioni fra autorità politica e autorità burocratica.

#### 4.1. *Il nuovo protagonismo regionale*

L'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni avvenuta nell'aprile del 2000 ha focalizzato sulle Regioni l'attenzione dell'opinione pubblica italiana, sia per il rilievo politico generale che esse hanno assunto (che determinò, com'è noto, le dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Massimo D'Alema), sia per la novità del meccanismo elettorale (del resto già sperimentato per quanto riguarda le elezioni dei Sindaci e dei Presidenti delle Province). I Presidenti regionali sono stati addirittura ribattezzati "governatori" dalla pubblicistica giornalistica. Dopo la stagione della notorietà dei grandi sindaci (anch'essa determinata dall'avvio del meccanismo della loro elezione diretta) sembra perciò che si sia aperta quella dei "governatori" con il conseguente miglior riposizionamento delle Regioni nel dibattito politico, istituzionale e culturale del paese.

#### 4.2. *Il ruolo del Presidente e la programmazione regionale*

Il *focus* della attività di direzione politica si è spostato decisamente sulla figura del Presidente della Giunta Regionale che diventa il vero e proprio cuscinetto su cui ruota l'attività della Regione. Egli trae direttamente la propria legittimazione dal corpo elettorale. Nomina e revoca gli assessori, dirige la politica della Giunta ed è responsabile di tutto l'indirizzo politico emanato dal governo regionale, determina con la sua eventuale uscita di scena (comunque motivata) lo scioglimento del Consiglio e l'indizione di nuove elezioni. Sono i caratteri tipici di un modello presidenziale. L'indirizzo politico, in particolare, si esprime attraverso gli atti della programmazione regionale.

In Toscana essa è disciplinata dalla legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 recante "Norme in materia di programmazione regionale" che prevede l'adozione dei seguenti fondamentali atti di programmazione:

a) il programma regionale di sviluppo, che è l'atto strategico di indirizzo dell'attività del Governo regionale e che, in sostanza, non può che rappresentare sul piano istituzionale la traduzione in strategie di intervento delle opzioni politiche fondamentali del programma elettorale del Presidente eletto a suffragio universale e diretto; il programma regionale di sviluppo ha validità per l'intera legislatura e può essere soggetto a modifica o a nuova elaborazione qualora la Giunta re-

gionale valuti, in base all'analisi della situazione economica, sociale ed ambientale della Regione, che si renda necessaria una revisione delle opzioni politiche;

b) il documento di programmazione economica e finanziaria, che è l'atto di indirizzo programmatico, economico e finanziario dell'attività di governo della Regione per l'anno successivo, con proiezione triennale;

c) i piani e programmi regionali di attuazione. Le strategie di intervento individuate dal programma regionale di sviluppo e specificate dai documenti di programmazione economica e finanziaria sono attuate tramite piani o programmi aventi carattere settoriale o intersettoriale, che di norma fanno riferimento a leggi di spesa;

d) i bilanci regionali, alla fine del percorso, sono redatti in conformità alle indicazioni del programma regionale di sviluppo, dei documenti di programmazione economica e finanziaria e degli altri atti della programmazione regionale.

Sono tutti momenti fondamentali (e meccanismi simili si registrano nell'ordinamento di molte Regioni italiane) dell'attività di indirizzo politico di cui, ai sensi delle nuove norme costituzionali, il Presidente è responsabile.

È abbastanza plausibile che il quadro molto ampliato dei poteri regionali (e soprattutto la dilatazione della potestà legislativa esclusiva e concorrente) carichi di ulteriore attese (espresse dal variegato mondo delle rappresentanze sindacali, datoriali, sociali, ambientali ecc.) le Regioni ed i loro Presidenti. Il buon governo regionale (e più in generale il funzionamento efficiente ed efficace della pubblica amministrazione regionale e locale) è ormai diventato e percepito diffusamente come un fattore primario della competitività globale di un territorio.

#### 4.3. *Le tecno-strutture regionali*

La fase di transizione del potere regionale ha innescato un analogo processo sul versante dell'evoluzione dei caratteri delle tecno-strutture regionali e su quello dell'evoluzione dei rapporti fra le stesse e l'organo di direzione politica.

Tale processo si inserisce in un contesto generale caratterizzato dal tentativo di avviare una profonda innovazione in tutta la pubblica amministrazione italiana.

L'avvio di tale cambiamento risale, com'è noto, al 1993. Il provvedimento "simbolico" è il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego".

Le finalità del decreto (emanato nel momento in cui è iniziato il processo di convergenza economico-finanziaria prefigurato a Maastricht per l'avvio della terza fase dell'Unione monetaria europea e si diffonde anche in Italia la consapevo-



lezza dell'importanza strategica che assume il problema dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa) sono ispirate dalla volontà di accrescere il livello delle *performance* delle amministrazioni (con l'obiettivo dichiarato di raggiungere quella degli altri paesi dell'Unione europea); razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale entro i vincoli di finanza pubblica; integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.

Il decreto legislativo n. 29/1993 introduce poi un altro principio fondamentale: quello della separazione fra le competenze degli organi di direzione politica e quelle della dirigenza pubblica: "Gli organi di governo – recita il testo – definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati".

Viene quindi introdotto il principio della responsabilità del risultato, con il logico corollario di introdurre anche il meccanismo della verifica dei risultati.

Il decreto legislativo n. 29/1993 prevede infatti espressamente l'istituzione di servizi di controllo interno o nuclei di valutazione "con il compito – recita il testo – di verificare mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa".

Se il decreto legislativo n. 29/1993 rappresenta il provvedimento simbolico che segna l'avvio del processo di cambiamento della pubblica amministrazione, la legge recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione fra pubblico e privato" (legge 15 luglio 2002, n. 145) rappresenta l'attuale punto di approdo di tale processo, a quasi dieci anni di distanza dal suo avvio.

Esso marca – a mio parere – un sostanziale passo indietro sul terreno delle relazioni fra l'organo di direzione politica e la dirigenza pubblica. La pur legittima esigenza, evidenziata dall'Esecutivo, di poter disporre di margini di discrezionalità nelle nomine dei vertici manageriali delle strutture amministrative dello Stato e degli enti pubblici viene infatti dilatata fino ad investire l'intera dirigenza statale, compromettendo per questa via il concetto di separazione delle funzioni affermato dal decreto legislativo n. 29/1993.

Sul piano normativo fra le due date (il 1993 ed il 2002) è da segnalare infine il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che sistematizza in modo organico tutto il percorso di adeguamento del decreto legislativo n.

29/1993 che si è sviluppato soprattutto dopo l'avvio delle riforme che portano il nome dell'*ex* ministro Franco Bassanini (la legge 15 marzo 1997, n. 59 ed il decreto legislativo n. 112/1998).

Sul piano di una verifica sostanziale del processo avviato nel 1993 è opportuno sottolineare:

a) le tecno-strutture statali e quelle delle Regioni e degli Enti locali sono state investite in modo diversificato dal processo di rinnovamento avviato con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Sul punto che qui interessa, quello cioè dell'evoluzione delle relazioni fra l'autorità politica e l'autorità burocratica e quindi dell'applicazione coerente del principio della separazione fra le competenze degli organi di direzione politica e quelle della dirigenza pubblica, si è registrata, nel decennio trascorso, una tendenza abbastanza marcata della politica a rioccupare spazi che, più correttamente, spettano alla dirigenza. Ciò è avvenuto, ad esempio, in molte leggi regionali attuative del decreto legislativo n. 29/1993 che non hanno separato nettamente le competenze mantenendo invece numerose "aree di frangia". Oppure, sul versante delle strutture amministrative dello Stato, attraverso un uso improprio delle funzioni attribuite alle strutture di supporto degli organi di direzione politica alle quali sono state a volte conferite valenze di carattere gestionale;

b) l'esperienza della Toscana è stata invece da questo punto di vista una delle più avanzate. La legislazione regionale di attuazione del decreto legislativo n. 29/1993 (i cui riferimenti essenziali sono costituiti dalla legge regionale n. 81/1994 e dalla legge regionale n. 26/2000) si caratterizza per contenuti molto rigorosi sia sul versante della separazione fra politica ed amministrazione, sia su quello della verifica dei risultati della dirigenza, sia, infine, su quello della precisa delimitazione del ruolo delle strutture di assistenza degli organi di direzione politica, alle quali non è stata conferita nessuna funzione di carattere gestionale che potesse minimamente interferire con le attribuzioni della dirigenza.

Queste ultime si sono progressivamente dilatate in modo sostanziale e i dirigenti regionali in Toscana hanno assunto la piena titolarità di tutte le più significative funzioni di carattere tecnico, amministrativo e finanziario. Il *top management* regionale ha inoltre assunto la piena titolarità delle funzioni di carattere organizzativo (soprattutto per ciò che riguarda il conferimento degli incarichi dirigenziali) e di quelle legate ai processi di valutazione delle prestazioni dirigenziali. Ciò è avvenuto senza traumi e con un sostanziale rispetto dei ruoli che ha messo in moto un processo di carattere dialettico attraverso il quale il *top management* regionale partecipa, in termini di consulenza, all'organo di direzione politica, all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e riceve dall'organo di direzione politica le direttive e gli indirizzi per tradurre in azioni di carattere am-

ministrativo le scelte politiche del governo regionale. L'ultimo anello del percorso risale a poche settimane fa quando la Giunta Regionale, nell'intento di collegare la valutazione del *top management* regionale a quella del resto della dirigenza ed alla verifica dell'attuazione delle più rilevanti politiche pubbliche ha approvato (primo caso a livello nazionale) una direttiva generale di gestione che contiene le priorità programmatiche relative all'anno 2002 ed i meccanismi attraverso i quali è possibile misurare il loro raggiungimento.

Certo è che i caratteri nuovi che l'attuale transizione ha attribuito al potere regionale non può che determinare una forte accelerazione dei processi di innovazione e di qualificazione delle tecno-strutture regionali.

Il processo di regionalizzazione si scontra infatti con la riconosciuta debolezza dell'azienda Regione, ancorata, in termini generali, al modello burocratico, sia nelle strutture organizzative che nei sistemi operativi.

Vi è un ritardo nello sviluppo aziendale della Regione rispetto ad altri enti pubblici, come ad esempio, i Comuni o le aziende sanitarie.

Ciò può essere in parte spiegato con il fatto che il dibattito si è focalizzato quasi esclusivamente sul problema della riforma istituzionale delle Regioni in senso federalista, trascurando l'analisi dei livelli di funzionalità di un sistema decentrato e degli strumenti necessari per migliorarli.

La sfida del prossimo futuro, che coinvolge sia il versante della politica che quello delle tecno-strutture, è proprio quella di gestire il cambiamento in corso e la fase di transizione del potere regionale ridisegnando i sistemi organizzativi di una Regione che si configura sempre più come un'azienda capogruppo di un sistema regionale.

Sul versante specifico della possibile evoluzione delle relazioni fra l'autorità politica e l'autorità burocratica i caratteri del nuovo potere regionale rendono necessario un forte consolidamento dei processi innovativi aperti dal decreto legislativo n. 29/1993 ed in particolare di quello relativo alla separazione dei ruoli e delle funzioni fra l'organo di direzione politica e la dirigenza pubblica. Da questo punto di vista l'emergere di un potere regionale caratterizzato da un forte protagonismo del Presidente della Regione pone il problema di identificare nuovi strumenti di relazione fra il potere politico e quello burocratico. In sostanza anche in Toscana si è aperta una riflessione sulla necessità di identificare, a livello della tecno-struttura (come ha fatto la Regione Lombardia), una figura di riferimento che faccia da contraltare, sul terreno della gestione tecnica, finanziaria ed amministrativa dell'ente, alla figura del Presidente della Regione (Direttore generale o Segretario generale della Regione con poteri sovraordinati rispetto a quelli degli altri *top manager* di settore).