

## CARATTERISTICHE DEGLI ENTI AUTARCHICI – L'ENTE REGIONE

La Repubblica italiana è fondata sulle autonomie locali. Accanto ad esse troviamo lo Stato, che è il più importante ma non l'unico soggetto nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Infatti, per il conseguimento delle molteplici finalità che gli sono proprie, esso si avvale, oltre che della propria organizzazione, sia centrale che periferica, anche **dell'opera di altri enti, cioè di persone giuridiche, separate e distinte da esso, che prendono il nome di enti pubblici.**

La capacità, attribuita a questi enti pubblici, di amministrarsi da sé, prende il nome di **autarchia**; per questo gli stessi enti vengono anche denominati **enti autarchici**, ossia enti che hanno una propria amministrazione, e **autarchico** viene chiamato anche il **decentramento di poteri** che tramite gli stessi si realizza.

Il principio secondo il quale spetta allo stesso ente pubblico (almeno in linea di massima) di designare le persone che dovranno agire come suoi organi viene espresso con il termine **autogoverno**.

Un'ulteriore caratteristica di questi enti è quella di avere la capacità di stabilire essi stessi le norme giuridiche allo scopo di disciplinare la propria attività: tale capacità prende il nome di **autonomia** e trova la sua principale espressione nel potere di emanare dei **regolamenti**. Di una più accentuata autonomia gode l'ente Regione, il quale ha il potere di emanare non soltanto regolamenti ma anche **leggi regionali**. In seguito al risultato positivo del referendum "confermativo" del 7 ottobre 2001, è stata apportata la modifica costituzionale al Titolo V, parte seconda, della Costituzione, in ordine a un maggior numero di competenze riconosciute alle Regioni, nell'ambito del cosiddetto **federalismo regionale**.

## LE REGIONI

**Le Regioni sono enti pubblici territoriali che possiedono un'autonomia legislativa, statutaria, amministrativa e finanziaria; godono di garanzia costituzionale e si inseriscono nel funzionamento dello Stato sul piano costituzionale.**

Le principali caratteristiche delle Regioni, oltre a quella di essere enti pubblici territoriali, sono, pertanto:

- **di avere proprie funzioni legislative e amministrative:** le Regioni possono emanare leggi formali e la loro posizione non è di dipendenza verso lo Stato.
- **di godere di garanzia costituzionale:** la determinazione dei poteri delle Regioni è fissata non da una legge ordinaria ma direttamente dalla Costituzione.
- **di inserirsi nel funzionamento dello Stato sul piano costituzionale.** Ricordiamo infatti che le Regioni:
  - partecipano all'elezione del presidente della Repubblica;
  - hanno il potere dell'iniziativa di legge;
  - hanno il potere di chiedere il referendum;

Occorre tuttavia mettere in evidenza che le Regioni, pur essendo fornite di poteri assai vasti, **sono prive di sovranità: la Repubblica italiana è Stato unitario ad autonomie regionali, ma non ancora Stato federale.**

## AUTONOMIA ORDINARIA E AUTONOMIA SPECIALE

Stabilisce l'art. 131 Cost. che sono costituite le seguenti venti Regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino – Alto Adige, Veneto, Friuli – Venezia Giulia, Liguria, Emilia – Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia,

Sardegna.

L'art. 116 dispone inoltre che il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta debbano godere, per le loro peculiarità geografiche, economiche o etniche, di più ampi poteri sia nel campo legislativo sia in quello amministrativo, secondo i rispettivi statuti speciali da adottarsi con leggi costituzionali.

L'ordinamento regionale risulta così non uniforme, dovendosi distinguere **Regioni a statuto ordinario o ad autonomia ordinaria e Regioni a statuto speciale o ad autonomia speciale**, con più ampi poteri, specie in campo legislativo.

## ORGANIZZAZIONE DELLE REGIONI

Gli elementi costitutivi della Regione sono:

1. **il territorio** (lo spazio in cui la Regione esercita i suoi poteri)
2. **la popolazione** (formata dalle persone residenti nel territorio regionale)
3. **l'apparato autoritario**

A ben vedere si tratta degli elementi costitutivi dello Stato rapportati, però, alla struttura territoriale, di minor estensione, cui fa riferimento la Regione.

Le norme sull'organizzazione interna delle Regioni sono contenute nei rispettivi **statuti**, i quali, per le Regioni ad autonomia ordinaria, sono deliberati dal Consiglio regionale, mentre per quelle ad autonomia speciale sono **adottati con legge costituzionale**.

Per le Regioni ad autonomia ordinaria le linee di tale organizzazione sono però fissate dalla Costituzione stessa in modo uniforme e tutti gli statuti regionali devono essere in armonia con le norme costituzionali. In base all'art. 123 Cost., infatti, ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina **la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento**.

## LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE

Una volta comprese quelle che sono le differenze sostanziali tra le Regioni e le caratteristiche comunque comuni ad entrambe le categorie, si può passare in disamina la loro struttura governativa. Sono **organi** della Regione (**art. 121 Cost.**):

1. **Il Consiglio Regionale;**
2. **La Giunta regionale,**
3. **Il presidente della Giunta regionale**

1) **IL CONSIGLIO REGIONALE** è l'organo **deliberativo** delle Regioni, **con preminenti funzioni legislative**. Esso dunque esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e **le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.**

Il Consiglio regionale rappresenta quindi la collettività regionale, incarnando in qualche modo ciò che il Parlamento è a livello statale.

E' eletto ogni 5 anni, a suffragio universale e diretto, dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione e si compone di un numero di **consiglieri** variabile (a seconda dell'entità della popolazione della Regione) da un minimo di 30 ad un massimo di 80.

### **Il Consiglio regionale:**

- ➔ delibera sui provvedimenti legislativi della Regione;
- ➔ approva il bilancio preventivo e il conto consuntivo;
- ➔ ha il controllo sull'operato della Giunta e del Presidente della Regione;

- formula proposte di legge al Parlamento (*iniziativa legislativa*) e richieste di referendum costituzionale e di referendum abrogativo delle leggi ordinarie;
- delibera sui tributi regionali, sui piani di esecuzione delle opere pubbliche, sull'organizzazione dei servizi pubblici di interesse regionale, sull'ordinamento degli uffici e sulle altre materie riservate alla sua competenza per legge;

I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (insindacabilità): non godono, invece, dell'altra prerogativa accordata ai membri delle Camere, l'immunità penale.

- 2) **La GIUNTA REGIONALE** è l'organo **esecutivo** delle Regioni (incarna ciò che è il Governo a livello statale). Si compone del **presidente** e di un numero di **assessori** (nominati dal presidente) che va da 6 a 12, a seconda della popolazione della Regione.

### **La Giunta regionale:**

- provvede all'esecuzione delle leggi e delle deliberazioni del Consiglio;
- predispose il bilancio preventivo e compila il conto consuntivo;
- amministra il patrimonio della Regione;
- predispose i programmi di sviluppo regionale;
- Decide sui ricorsi di legittimità costituzionale e sui conflitti d'attribuzione

Lo statuto regionale stabilisce quali sono i singoli rami dei servizi amministrativi affidati agli assessori: si hanno quindi l'assessorato alle comunicazioni, l'assessorato ai lavori pubblici, l'assessorato ai trasporti e simili. La ripartizione degli assessorati tra i singoli assessori è stabilita dal presidente della Giunta. Tra la Giunta e il Consiglio esiste lo stesso rapporto che esiste tra Governo e Parlamento: la Giunta rimane in carica finché conserva la fiducia del Consiglio.

### **3) IL PRESIDENTE DELLA REGIONE:**

- rappresenta la Regione;
- dirige la politica della Giunta e ne è responsabile;
- presiede la Giunta (per proseguire con la similitudine di carattere statale, esso rappresenta, a livello regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri e il presidente della Repubblica);
- promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali;
- dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto: egli è in pratica il capolista della lista regionale vincente. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta, convoca e presiede le riunioni della Giunta, firma gli atti della Regione. Il presidente e la Giunta restano in carica per tutta la durata del Consiglio, salvo i casi di: **a) dimissioni volontarie; b) revoca** da parte del Consiglio medesimo, mediante mozione di sfiducia; **c) impedimento permanente; d) morte**. Da ciò automaticamente seguiranno: **le dimissioni della Giunta; lo scioglimento del Consiglio regionale, l'indizione di nuove elezioni entro tre mesi**.

## L'AUTONOMIA DELLE REGIONI: LEGISLATIVA – STATUTARIA -AMMINISTRATIVA - FINANZIARIA

### L'AUTONOMIA LEGISLATIVA

L'autonomia delle Regioni si manifesta nell'emanazione di leggi formali aventi la stessa efficacia di quelle approvate dal Parlamento. E' questa la differenza di maggior rilievo che c'è tra l'ente Regione e gli altri enti territoriali, ai quali è attribuita una semplice potestà regolamentare.

Infatti, il legislatore, dopo aver riaffermato che la **potestà legislativa** è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, ha voluto operare una **triplice distinzione** nella ripartizione della stessa potestà legislativa:

- vi è, innanzitutto, una **competenza legislativa esclusiva dello Stato** in determinate materie elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost.:
  - a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato;
  - b) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
  - c) difesa e forze armate;
  - d) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, sistema tributario;
  - e) organi dello Stato e leggi elettorali; referendum statali;
  - f) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della Polizia amministrativa locale;
  - g) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
  - h) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale;
  - i) norme generali sull'istruzione;
  - l) previdenza sociale;
  
- esiste, inoltre, una **competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni**, in quanto la potestà legislativa della Regione è **“concorrente”** cioè complementare di quella statale: lo Stato si riserva, infatti, di determinare i principi fondamentali (art. 117, comma 3):
  - a) commercio con l'estero;
  - b) tutela e sicurezza del lavoro;
  - c) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
  - d) ricerca scientifica e tecnologia;
  - e) professioni;
  - f) tutela della salute;
  - g) alimentazione;
  - h) protezione civile;
  - i) governo del territorio;
  - l) porti e aeroporti civili;
  - m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
  - n) ordinamento della comunicazione;
  - o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
  - p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali;
  - q) casse di risparmio ed enti di credito a carattere regionale.

In queste materie spetta dunque alle Regioni la potestà legislativa, **salvo che per la determinazione dei principi fondamentali**, riservata alla legislazione dello Stato.

- vi è infine una **competenza legislativa piena delle Regioni** in riferimento ad ogni materia

non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

**II PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DI UNA LEGGE REGIONALE** è composto dalle stesse fasi del procedimento di una legge ordinaria:

fase dell'iniziativa

fase dell'istruttoria

fase deliberativa

L'iniziativa spetta alla Giunta, a ciascun membro del Consiglio regionale, ai Consigli provinciali, ai Consigli comunali e al popolo, secondo le norme contenute nei rispettivi statuti. La legge viene **discussa e approvata** dal Consiglio regionale e **promulgata** dal presidente della Regione. Successivamente è **pubblicata sul Bollettino ufficiale** di ciascuna Regione.

### L'AUTONOMIA STATUTARIA

Le Regioni adottano un proprio **Statuto**, il quale **contiene la disciplina organizzativa e di funzionamento dell'ente Regione**. E' quanto prevede direttamente la Costituzione ma con articoli differenti per le Regioni a statuto ordinario o a statuto speciale.

**Quanto alle Regioni a statuto speciale** l'autonomia statutaria è prevista dall'art. 116 Cost., in cui si stabilisce che **lo statuto delle Regioni speciali viene adottato con legge costituzionale e prevale, per questo, sulle leggi statali ordinarie e su quelle regionali**.

**Quanto alle Regioni a statuto ordinario** l'autonomia statutaria è prevista dall'art. 114 Cost. e dall'art. 123 Cost. in cui si stabilisce che **lo statuto delle Regioni ordinarie viene approvato con un doppia deliberazione del Consiglio regionale**: la natura giuridica degli statuti ordinari è dunque quella **di legge regionale, subordinata, quindi, alle leggi statali ordinarie**.

### L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA

L'art. 118 della Costituzione stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite **in primo luogo** ai Comuni e, successivamente, secondo "una scala ascendente", a Province, Regioni e Stato. Recita, infatti, **l'art. 118: "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"**. Al secondo comma, inoltre, si precisa che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di **funzioni amministrative proprie** e di quelle **conferite con legge statale o regionale**.

Il **principio di sussidiarietà** è quello affermato nell'arco degli anni (a partire dal 1972), secondo cui vi è **un trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni** e dunque uno spostamento del potere che da centrale diventa maggiormente localizzato.

Notevoli passi verso forme più avanzate di **autonomia in senso federale (federalismo amministrativo)** sono stati compiuti in anni recenti mediante l'emanazione di documenti legislativi mirati al conseguimento di una più marcata **autonomia** nelle funzioni amministrative, riconosciuta agli enti territoriali, e in attuazione di un reale **decentramento** dei servizi che dipendono dallo Stato.

Con il **d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112** è avvenuto **l'effettivo conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali in campo di:**

- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio, ambiente e infrastrutture;
- servizi alla persona e alla comunità;
- polizia amministrativa regionale e locale;
- sanità

## **L'AUTONOMIA FINANZIARIA**

**Le Regioni**, in virtù della loro autonomia, **hanno la possibilità di gestire le risorse finanziarie al fine di realizzare le funzioni loro affidate**; dunque esse possono definire la portata e l'entità delle risorse finanziarie per le funzioni da svolgere in maniera autonoma e indipendente.

Tra le Regioni speciali e quelle ordinarie si distinguono due differenti autonomie, valutato il fatto che alle prime si riconosce un'autonomia più ampia, e che tale riconoscimento avviene per mezzo degli Statuti di riferimento.

Elenchiamo le forme di risorse di cui gode una Regione (ordinaria, ampliate poi per quelle a statuto speciale secondo quanto previsto nello Statuto):

**Finanza ordinaria:** tributi propri e quote di tributi erariali (art.119 Cost.): a tutti gli enti territoriali viene riconosciuta **l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa**; i medesimi enti territoriali **hanno risorse autonome** e possono quindi **stabilire e applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione** e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Gli enti territoriali dispongono, inoltre, di **compartecipazione al gettito di tributi erariali, riferibile al loro territorio.**

**Finanza straordinaria:** risorse aggiuntive derivanti dallo Stato.

**Finanziamenti comunitari.**

**Fondo perequativo:** per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

**Demanio e patrimonio regionale.**