

GIANLUCA GARDINI - CLAUDIA TUBERTINI

# L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

## INDICE

*Presentazione*

*pag.*

XIII

### CAPITOLO PRIMO

#### **ALLE ORIGINI DEL REGIONALISMO. GENESI E STORIA DI UN ENTE CONTROVERSO**

***Gianluca Gardini***

- |  |    |
|--|----|
| 1. L'antefatto storico   | 1  |
| 2. La statualità del diritto pubblico nell'Italia post-unitaria  | 5  |
| 3. I territori tra decentramento, autonomia e autarchia  | 9  |
| 4. La "questione regionale" nel periodo tra le due Guerre mondiali   | 12 |
| 5. L'avvento del fascismo e l'eclissi dell'autonomia territoriale  | 16 |
| 6. La fase costituzionale  | 20 |
| 7. Il dibattito sulle Regioni in Assemblea Costituente   | 25 |
| 8. Le Regioni ad autonomia differenziata   | 33 |
| 9. Il decentramento autonomistico nella Costituzione del 1948 e le radici dell'anomalia regionale italiana | 41 |
| 9.1. L'incerta mappa regionale   | 45 |
| 9.2. Un'autonomia in chiave "negativa"   | 48 |
| 9.3. La mancata autonomia finanziaria  | 49 |
| 10. Le Regioni tra dimensione politica e vocazione amministrativa  | 50 |

### CAPITOLO SECONDO

#### **LE REGIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE**

***Gianluca Gardini***

- |  |    |
|--|----|
| 1. Le alterne stagioni del regionalismo                                    | 59 |
| 2. L'attuazione del disegno costituzionale. L'ostruzionismo di maggioranza | 63 |

	<i>pag.</i>
3. L'istituzione delle Regioni ordinarie	68
4. La delega al Governo per il trasferimento delle funzioni	71
5. La seconda stagione di decentramento funzionale. La nascita dello Stato regionale	77
6. Le riforme degli anni Novanta	82
7. La riforma costituzionale del 2001 e la redistribuzione del potere amministrativo dal basso	84
8. Crisi economica e recessione delle autonomie	87
9. La riforma c.d. Delrio e il "meccanismo di innesco" per la differenziazione tra enti di area vasta	94
10. L'emergenza sanitaria come emergenza (anche) regionale	101

## CAPITOLO TERZO

### LE REGIONI NEL SISTEMA DELLE RELAZIONI INTERSOGETTIVE

*Claudia Tubertini*

1. I rapporti tra Stato e Regioni: dall'indirizzo e coordinamento alla leale collaborazione	113
2. Il sistema delle Conferenze	118
3. Il ruolo dello Stato a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento: in particolare, i poteri sostitutivi	126
4. I rapporti tra Stato e Regioni nelle situazioni di emergenza	138
5. I rapporti tra Regioni ed enti locali: gli spazi per la costruzione di sistemi regionali delle autonomie	142
5.1. Le politiche di riordino territoriale: unioni e fusioni	149
5.2. I CAL e le altre sedi di collaborazione interistituzionale	154
6. I rapporti tra le Regioni e l'Unione Europea	156

## CAPITOLO QUARTO

### L'ORGANIZZAZIONE POLITICA DELLE REGIONI

*Gianluca Gardini*

1. L'autonomia regionale nello Stato policentrico	163
2. L'autonomia statutaria	168
2.1. I limiti dell'autonomia statutaria	172

	<i>pag.</i>
3. La forma di governo regionale	177
4. Il sistema elettorale regionale	184
5. Il lungo processo di riforma statutaria	189
6. Lo squilibrio tra organi di governo e i tentativi di correzione attraverso lo strumento statutario	193
7. L'autonomia legislativa delle Regioni tra continuità e discontinuità	201
7.1. Le innovazioni	202
7.2. Le conferme	213
8. La potestà regolamentare	224

#### CAPITOLO QUINTO

### **L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI: PROFILI GENERALI**

*Gianluca Gardini*

1. L'autonomia amministrativa delle Regioni. Un quadro generale	229
2. L'organizzazione regionale tra autonomia e vincoli	233
3. La sussidiarietà verticale come principio organizzativo	241
4. La sussidiarietà orizzontale e la funzione suppletiva della società civile	252
5. L'incerto ruolo delle Regioni nel sistema amministrativo territoriale	265
6. La fisionomia amministrativa delle Regioni	272

#### CAPITOLO SESTO

### **L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE DIRETTA E INDIRETTA**

*Gianluca Gardini*

1. L'amministrazione regionale diretta. In particolare, il personale alle dipendenze delle Regioni	281
2. Dirigenza pubblica e pluralità di modelli amministrativi	295
3. Dirigenza pubblica e dirigenza regionale	300
3.1. La legislazione regionale in tema di dirigenza	301
3.2. Il "modello territoriale" di distinzione tra politica e amministrazione	307



	<i>pag.</i>
4. Gli organismi di garanzia	310
4.1. La progressiva frammentazione degli organi di garanzia	315
4.2. L'origine regionale della difesa civica	317
4.3. I Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.)	320
5. L'amministrazione regionale indiretta	324
5.1. Gli enti strumentali e le società	332
5.2. La deroga per le società regionali	345
6. Il fenomeno delle agenzie regionali	347
6.1. Il caso delle agenzie regionali per la protezione ambientale	351

#### CAPITOLO SETTIMO

### L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA REGIONALE

*Claudia Tubertini*

1. I tratti unificanti dell'attività amministrativa e gli spazi di differenziazione regionale	357
2. Il diritto di accesso e la trasparenza	363
3. La semplificazione	371
3.1. La semplificazione come "prestazione essenziale"	373
3.2. La semplificazione come strategia unitaria	378
4. La partecipazione	383
4.1. Partecipazione e democrazia partecipativa nell'esperienza regionale	385

#### CAPITOLO OTTAVO

### REGIONI E SERVIZI PUBBLICI. I SISTEMI SANITARI REGIONALI

*Claudia Tubertini*

1. Il ruolo delle Regioni nella programmazione ed erogazione dei servizi pubblici alla cittadinanza	391
2. I tratti unificanti della disciplina dei servizi pubblici regionali e locali e gli spazi di differenziazione regionale	395
2.1. Regioni e servizi economici: il limite della tutela della concorrenza	398

pag.

2.2. Regioni e servizi non economici: il limite dei livelli essenziali delle prestazioni	405
2.3. Il limite delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	415
3. Regione come ente di erogazione di servizi pubblici alla cittadinanza. I servizi pubblici regionali	422
4. La regionalizzazione del servizio sanitario, punto di svolta dell'amministrazione regionale	425
5. L'impatto della crisi economico-finanziaria sulla sanità regionale: tra richiami all'unitarietà e proposte di autonomia differenziata	432
6. I servizi sanitari regionali e la sfida della pandemia	439
7. Il dibattito sul futuro del servizio sanitario e le prospettive della regionalizzazione	442

## CAPITOLO NONO

**L'AUTONOMIA FINANZIARIA REGIONALE  
E I CONTROLLI***Claudia Tubertini*

1. Autonomia territoriale e autonomia finanziaria: una premessa	447
2. La lentissima e controversa attuazione del federalismo fiscale	452
3. I principali limiti all'autonomia finanziaria regionale: coordinamento finanziario ed armonizzazione contabile	457
4. Autonomia finanziaria e controlli	460
5. La prospettiva del regionalismo differenziato ed il suo impatto sull'equilibrio finanziario Stato-Regioni	468
6. Le prospettive dell'autonomia finanziaria di fronte all'attuazione del programma <i>Next Generation EU</i>	478

## CAPITOLO DECIMO

**LE PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO:  
IDEE PER UNA RIFONDAZIONE***Gianluca Gardini e Claudia Tubertini*

1. Fragilità e forza del regionalismo	483
---------------------------------------	-----



	<i>pag.</i>
2. Le ragioni del decentramento regionale e i germi del suo fallimento	487
3. Il pilastro mancante: la regionalizzazione dei sistemi locali	491
4. La deriva amministrativa delle Regioni	494
5. La Regione come ente di "grande amministrazione". Cause e prospettive	499
6. La leale collaborazione legislativa ed amministrativa: un nesso inscindibile	503
7. Le risorse per l'autonomia e la necessaria perequazione	506
8. Dopo la pandemia: proposte per la rifondazione dello Stato regionale	509
 <i>Indice autori citati</i>	 513